

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE MOUVEMENT CONSTITUTIONNEL EN ÉGYPTE ET LA CONSTITUTION DE 1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le ~~vendredi 25 juillet 1928~~ à 4 h. 1/2

Reçue 3 juin 1928

PAR

Amin OSMAN

Président : M. GIDEL, professeur

Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur
MESTRE, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1928

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE MOUVEMENT CONSTITUTIONNEL EN ÉGYPTÉ ET LA CONSTITUTION DE 1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le ~~vendredi 25 juillet 1924~~, à 4 h. 1/2

Hanote & Juisy
PAR

Amin OSMAN

Président : M. GIDEL, professeur

Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur
MESTRE, professeur

PARIS

JOUE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1924

*13702

W. H. van der Meer

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opi-
nions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*



LE MOUVEMENT CONSTITUTIONNEL

EN ÉGYPTÉ

ET LA CONSTITUTION DE 1923

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

En s'efforçant de fonder en Egypte une dynastie et un trône, Mohamed Aly et ses successeurs devaient travailler, du même coup, à l'indépendance du peuple égyptien et associer, pour ainsi dire, leur sort au sien.

Le sentiment de l'indépendance est un sentiment inné, naturel aux peuples, puisqu'il tient son origine de la société civile et politique, qui est, elle-même, un fait naturel en dehors duquel aucun peuple ne saurait se conserver ni se développer. Mais aussi, aucun peuple ne saurait exister un instant sans devoirs; et cette société serait une pure fiction, si le sentiment d'indépendance qu'il emporte d'elle n'impliquait, tant pour lui que pour ses dirigeants, l'obligation de devoirs réciproques.

L'effort tenté en Egypte par les procréateurs de sa nouvelle fortune ne pouvait justifier sa raison ni

atteindre ses fins autrement qu'en faisant appel à cette obligation.

Chez le peuple égyptien ce sentiment sommeillait par le funeste effet d'une tyrannie sans nom, qui n'avait malheureusement que trop duré pour que le réveil puisse se faire sans lenteur et sans danger.

Initié à la pensée de la civilisation moderne, au début du siècle dernier, ce peuple devait se l'assimiler dans la mesure que le lui permettaient ses facultés d'adaptation et les moyens mis à sa portée; encore fallait-il que cette assimilation, pour lui être profitable, ne dût servir qu'à son émancipation, tout en se conciliant avec ses véritables intérêts et en choquant le moins possible ses institutions sociales, ses mœurs, ses traditions, sa religion, sa langue et son histoire, en un mot, tout ce qui allait être, avec le temps, transformé par la pensée moderne, et, dans la pensée moderne, reconstituer son génie.

La tâche d'initiation entreprise était ardue et de longue haleine.

Or, le peuple égyptien n'est pas un peuple primitif, facile aux illusions et aux soumissions aveugles, tel que l'avait alors représenté à l'Europe nouvelle, récemment libérée des chaînes de sa féodalité, l'ironie des siècles, qui se jouent des destinées des nations et des empires.

Il n'est pas non plus, comme l'on s'était longtemps plu à le croire, un de ces peuples sur lesquels l'Europe civilisée essaie, avec plus ou moins de chances de succès, des systèmes de colonisation en

vue de les approprier au profit d'une domination étrangère.

C'est un peuple aussi vieux et aussi jeune que l'a toujours été son fleuve Nil, sur les bords duquel tant de grandes civilisations et religions s'étaient superposées, dont les apports bienfaisants lui avaient constitué une mentalité, des sentiments héréditaires et avait stabilisé, dans son âme populaire, des croyances et des idées.

C'est un peuple qui avait vécu ses existences historiques et morales; qui, sous le paganisme, comme par le christianisme et sous l'Islam, avait rempli son rôle de civilisateur et reflété, plus d'une fois, sur le Monde, les lumières de l'esprit et les charmes de l'art; qui, enfin, comme tout grand peuple, eut, à travers les âges de l'humanité, à essuyer des revers aussi grands que ses succès.

Dans ses tout derniers revers, sous les Mamelouks, il était devenu un peuple illettré, pauvre et opprimé; mais il avait, malgré son ignorance, l'expérience des duretés de la vie; il savait, dans sa misère, se contenter de peu; et, à l'action destructive de ses oppresseurs, il opposait sa nature calme, son caractère jovial, sa sobriété, sa patience, sa résignation, sa vertu prolifique et son intense amour du foyer. Il a survécu.

* * *

Sous l'influence de la civilisation nouvelle, il retrouve sa vieille trempe, qui lui permet d'entamer

le progrès moderne; ainsi que sa virile vocation, qui lui montre le chemin de la liberté.

Il a su profiter du mouvement initial qu'ont imprimé à son essor dans les différentes phases de sa première étape d'évolution, qu'il a mis plus d'un siècle à traverser, le génie fécond de Mohamed Aly et l'énergie vivante d'Ismail, ces deux créateurs de l'Egypte actuelle.

Il n'a cessé de suivre le mouvement avec sympathie, en tout ce qui pouvait aboutir à son affranchissement, à l'extension de ses conquêtes et à l'élargissement de ses conceptions.

L'intérêt qu'ont porté tour à tour à ce peuple la France et l'Angleterre, né de leur rivalité d'hégémonie sur l'Orient, était de nature à lui dessiller les yeux sur son avenir, à stimuler en lui l'instinct de conservation et le désir de progrès, aidant à son développement et à la formation de sa nouvelle Ame Nationale.

Dans les rudes épreuves de cette première étape d'évolution, considérée par ses régénérateurs, comme une fâcheuse nécessité transitoire, destinée à disparaître avec les changements nouveaux, son intelligence s'ouvrait au contact de l'Europe et de l'élément européen, auxquels il se mêlait par plusieurs points de tangence ou de pénétration, dans l'éducation intellectuelle, dans le commerce, dans la finance, dans l'administration, dans la Justice, dans la technique du travail, dans les détails de la vie

quotidienne et, chez ses classes aisées, jusques dans les variétés de la mode et de la parure.

Cette étape aurait été plus vite franchie, sans les entraves de la politique intéressée de l'Europe, dissimulant à peine ses velléités de domination, qui laissaient souvent ce peuple indifférent à son sort d'indépendance et qui le portaient quelquefois à obéir à ses révoltes d'égoïsme. En effet, l'élément civilisateur, fort de son ascendant, se présentait à ce peuple au jeu de cette politique, sous son aspect d'esprit mercantile. Il étouffait en lui la bonne initiative et truquait ses énergies industrielles et commerciales, pour le rendre tributaire de l'Europe en lui créant de nouveaux besoins, dont il ne pouvait se passer et auxquels il ne pouvait se suffire par lui-même.

Toutefois le nombre de ses élites croissait et le cercle de ses connaissances s'élargissait ; ces élites resteront pour un certain temps encore des minorités dans la masse ; mais des minorités capables de répandre partout dans la vie publique le souffle de la Liberté. Et, sans faire cas de quelques altérations dans les qualités et les caractères dues à l'emprunt de défauts qui, dans chaque civilisation, sont plus faciles à prendre que les vertus, cette liberté devenait de plus en plus efficace et s'emparait de l'âme populaire.

A la lumière des événements et au contact des éléments mêmes attentant à ses libertés, il reprend peu à peu connaissance de ses droits, de son unité et de

sa personnalité propre, en révélant de jour en jour davantage ses qualités de race et ses aptitudes de fond.

Au moment où on le croyait, sans âme et sans défense, prêt à accepter, sous une nouvelle forme, le joug étranger, le Peuple Egyptien, dans un élan généreux et non des moins héroïques, quoique trahissant la douloureuse trace du mal, dont il souffrait par de longs siècles de despotisme et d'ignorance, relève la tête, en criant à la face du Monde — *Pro aris et focis* — attestant par cette formule patriotique, qu'il ne cessait de vivre et qu'il était décidé à rester une Nation distincte et une Patrie indépendante.

Son émancipation s'imposait.

L'effort tenté par Mohamed Aly et ses successeurs dans le but d'instaurer dans ce Pays un Règne et de restaurer sous ce Règne un Peuple, trouvait, enfin, dans cette formule de genèse constitutionnelle, une première et légitime satisfaction.

Il saura, sans doute, y trouver encore, dans un avenir plus ou moins rapproché, la solution du problème difficile égyptien, que venaient de compliquer, au cours du siècle dernier, des nécessités politiques et économiques intérieures et extérieures, accentuées par des rivalités étrangères puissantes, lesquelles nécessités pesaient de tout leur poids sur le peuple et échappaient, par leur nature même, à l'action de son gouvernement.

Les droits du Peuple à participer au pouvoir, ayant été reconnus, cette action se trouvera d'autant plus

facilité que de ses droits lui naissent des Devoirs et que, par réciprocité, ses dirigeants issus de son sein, auront à s'acquitter, envers lui, des leurs, par son consentement et sous son contrôle.

Une Constitution moderne vient de lui être octroyée.

Et maintenant que nous avons, en vertu de cette Constitution, un Roi à la tête d'un Royaume, constitutionnellement organisé, on peut, du point où nous sommes arrivés, apercevoir l'harmonie des soulèvements, qui, vus du bas de l'échelle que nous avons commencé à monter sous l'égide de Mohamed Aly, semblaient un enchevêtrement d'obstacles et d'accidents ; et qui, vus du bon milieu de la trajectoire ascensionnelle à laquelle nous a poussés l'esprit hardi et entreprenant d'Ismail paraissaient donner le vertige à quelques chroniqueurs contemporains, qui les prenaient à tort pour une perte d'équilibre.

De ce même point où nous sommes arrivés, nous pouvons découvrir aussi le grand horizon, s'ouvrant devant nous sur un vaste champ, parsemé de roses et d'épines, qui est celui de la Démocratie Moderne, s'offrant avec ses avantages et ses dangers, à nos activités tenues désormais en éveil et apprêtées à exploiter ce champ en friche, au profit de notre indépendance, sous l'œil vigilant de notre bien aimé Roi constitutionnel, dont la sagacité et le bon sens politique, pendant la crise d'enfantement de cette Constitution, nous en a facilité l'accès.

Il ne tient qu'au peuple égyptien de travailler à parfaire à la tâche à laquelle ses pionniers de la première heure ont tant collaboré; et il va falloir dans cette deuxième étape de notre évolution bien pénétrer les idées et les principes de la Démocratie Moderne pour les adapter, comme il convient, à nos institutions récentes, en abandonnant sans regret les vieilles idées et les vieux principes.

Et si jusqu'ici nous avons des raisons pour que nos jugements aient longtemps flotté entre des idées contraires et des principes moraux opposés, il n'y en aura guère, en comptant surtout sur la jeunesse si confiante dans l'avenir sous le nouveau régime de Gouvernement constitutionnel qui assurera au peuple le libre exercice de ses facultés d'option.

Nous préparer efficacement à la liberté publique, telle doit être notre devise.

Ce qui ne serait d'ailleurs réalisé que si la question de notre Constitution, premier fruit de notre conviction dans le droit, soutenu avec tant d'ardeur et tant de ténacité, se ramène à ce syllogisme: la Démocratie, qui n'est ni une Religion ni un Dogme, impose à notre éducation civique et politique la nécessité d'être faite de manière à ce que, dans un pareil régime où les libertés sont moins contenues vis-à-vis du Pouvoir et le Pouvoir moins armé contre elles, l'ordre puisse régner en suppléant par nos capacités morales au défaut de la contrainte extérieure qui fut l'expression du Régime précédent despote et absolu. Le degré de probité qu'exigeait

cet ancien régime du petit nombre doit être aujourd'hui étendu à la majorité ; en dehors de cela point de salut possible.

Avec cette vérité bien entendue et à propos appliquée, le Régime démocratique, que nous inaugurons aujourd'hui, sous les meilleurs auspices, portera ses effets, en aplanissant toutes nos difficultés sociales, économiques ou politiques, n'importe lesquelles, n'empêche l'écueil qu'il nous reste à franchir dans la voie de l'indépendance. Cet écueil, avec une Angleterre, sincèrement amie et alliée, n'en serait même pas un.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DANS L'ISLAM

L'Egypte, ayant appartenu à la Communauté musulmanne pendant douze siècles, avant d'être ouverte par Mohamed Aly et ses successeurs à la pensée de la civilisation moderne, ne pouvait avoir d'autre forme de gouvernement que celle qu'affectait à l'Autorité Islamique résidant toute entière dans les mains d'un seul homme, le Souverain Khalife, ou l'Imam.

Cette Autorité, continuation de la tradition sacrée du prophète, doit conjuguer le spirituel avec le temporel en vue de concilier, dans une synthèse supérieure, la vieille antinomie entre le devoir et le bonheur, au profit des musulmans.

Sans avoir pris de forme particulière de Monarchie ou de Sacerdoce, l'Etat Musulman soumis à une loi commune, d'émanation divine et d'essence morale et partant, identique, immuable et universelle, comprenant obligatoirement tous les Musulmans, partout où il s'en trouve et faisant abstraction de toute idée de nationalité, établissait par la seule unité religieuse l'égalité civile ainsi que l'égalité politique destinée à en être le complément et la garantie. Il n'y avait pour toutes les nations converties qu'une seule Patrie

« l'Islam ». « Tout musulman devait porter son amour sur sa religion sur ses frères en religion avec lesquels il se solidarisait dans une communauté de croyance et d'idéal mystique d'hégémonie mondiale. » « Le patriotisme est de la foi » dit le Prophète ; « tous les croyants sont frères », dit-il encore ; « le croyant est au croyant comme la pierre est à la pierre dans l'édifice construit ; ils s'étaient l'un l'autre », ajoutait le prophète.

Au particularisme farouche des peuples, ayant eu leurs nationalités distinctes et leurs patries séparées, avec tout le train de mœurs, de traditions, de superstitions et de croyances, qui s'y adhéraient, succéda un cosmopolitisme vague et un ascétisme voisin du mystique, qui mettait le cœur au large, en contact avec l'Universel ; et ces peuples, partant du mépris des anciennes attaches de famille, de sol natal, et de divinités locales, se rangeaient à un dogme fraternel qui prétendait embrasser le monde entier de l'Islam.

L'Imam, Souverain Khalifat, détenait l'Autorité par voie d'élection des représentants les plus influents et les plus en vue des peuples convertis. Il commandait et tout musulman obéissait ; mais tout musulman devait aussi et avant tout obéissance à Dieu, qui fit la Loi et à son Prophète qui la promulgua et l'expliqua.

Dans cette vaste confrérie religieuse, l'Imam ne commandait pas en maître à des serviteurs, ni en monarque à des sujets, et n'était non plus réduit au

rôle d'un pasteur guidant son troupeau, ni à celui de simple commis enregistrant les volontés d'une majorité ; mais il commandait au nom de la Loi de Dieu, en fidèle vertueux à des frères pratiquant les mêmes vertus et devant une même obéissance à cette Loi divine.

Dès la proclamation de l'investiture de l'Imam, faite dans des formes plus ou moins représentatives et au suffrage trop restreint du petit nombre de l'élite choisie, tout musulman était censé lui avoir donné sa voix, censé avoir renoncé à la portion d'autorité lui revenant de droit naturel dans la communauté pour se décharger sur l'Imam, du mandat actif d'être le gardien du droit, *Custos Justi*.

Mandat donné à vie et qui, une fois donné, était irrévocable, à moins qu'il ne dégénère entre les mains de l'Imam en tyrannie ou que celui-ci ne cesse d'être capable de faire respecter l'Autorité et de faire régner l'ordre, essentiel objet de sa mission. Alors, et alors seulement, chaque musulman rentrait dans son droit d'autorité respective et l'état d'indépendance absolue retournait. Ce retour était toujours appréhendé ; car en cas de vacance de l'Imamat ou de déchéance de l'Imam, la succession du prophète restait ouverte et souvent elle était réglée au sort de l'épée. On se résignait la plupart du temps à subir de la part de l'autorité quelques actes de tyrannie ou de violation ouverte ou dissimulée aux principes de piété, pour éviter les séditions et les guerres civiles ; encore fallait-il pour

pouvoir se libérer d'un joug pressurant ou odieux que cette tyrannie ou cette violation fussent manifestes et unanimement reconnues et qu'il y eût en vue un prétendant à l'Imamat remplissant toutes les conditions requises et capable de faire valoir ses droits. Par double précaution contre le retour de l'état d'anarchie, cette autorité était rendue cessible et transmissible toujours par la même voie élective et à la volonté de l'Imam en fonction. Celui-ci, encore qu'il arrivât souvent par quelques moyens artificiels ou détournés à se maintenir au pouvoir, en dépit de sa déchéance encourue ou prononcée, ne représenterait plus que la force brutale contre laquelle tout musulman était en droit d'entrer en révolte.

L'Etat musulman ayant pour première mission de rendre les hommes vertueux avait le pouvoir de veiller à l'application de la loi en même temps qu'à l'observation de toutes les vertus. L'Imam devait assurer la fonction de la Justice en la rendant par lui-même ou en déléguant le pouvoir judiciaire à des magistrats de son choix instruits dans la jurisprudence musulmane ; il devait veiller à l'exécution des sanctions édictées par l'application rigoureuse des contraintes et veiller aussi à ce que tous les devoirs moraux soient pratiqués. Ces devoirs, regardant avant tout la conscience, se défendaient, par leur essence même, contre tout despotisme éventuel de la part de l'autorité ou de ses dignitaires civils et militaires auxquels elle confiait le pouvoir exécutif. Aussi avait-elle le souci de ne confier ce pouvoir

qu'à des musulmans, de réputation honorable et de compétence absolue. Il fallait qu'ils fussent dignes de veiller religieusement à l'intérêt public, en as-treignant leur immixtion au minimum possible pour que ce pouvoir ne constitue pas d'obstacle aux libertés individuelles, dont l'exercice réglé en vertu de principes, Uns pour tous, d'une religion aux dogmes simplistes et aux pratiques faciles, devait remplir la condition première de tout progrès et de tout perfectionnement.

Quant au pouvoir législatif proprement dit, il n'existait pas. L'ère de législation étant déjà close du vivant même du Prophète, aucune législation nouvelle n'était plus permise. Tout ce que l'Autorité pouvait faire, était de suppléer à l'absence de textes par des édits, rendus sous forme de « fatwabs » expliquant les principes en conformité du texte du livre saint et de l'esprit des traditions du Prophète et de ses compagnons, cherchant le plus possible à légitimer l'idée du temps.

Les explications de l'autorité portaient ainsi le cachet de la Loi sacrée dans laquelle la Vérité toute faite était placée et sur laquelle la conduite de l'Etat, les relations entre ses gouvernants et ses gouvernés, étaient réglées.

On voit par là que la croyance en la révélation ne tendait pas chez les musulmans, comme on a été tenté de le supposer par les temps de recul et d'ignorance qui suivirent, à rendre inutile le travail et la libre recherche. « La religion est facilitative et non

difficultative », disait le Prophète. « Les nécessités permettent l'enfreinte aux restrictions », disait-il encore. Ses compagnons agissaient en conséquence ; leurs paroles, gestes et faits, comme les siens propres, étaient interprétés dans les sens le plus favorable au progrès ; mais ces interprétations portaient toujours la plus belle et la plus logique empreinte de la rigueur et de la minutie. Sont légion les jurisconsultes de l'Islam qui ont commenté et édifié les principes du droit musulman dans toutes ses branches, en allant au fond des choses, traitant chaque matière, expliquant chaque texte, dans tous les sens qu'ils pouvaient comporter, s'étendant avec toute la précision juridique sur tous les cas qu'ils pouvaient impliquer ou admettre, existants ou présumés, possibles et imaginables, jusqu'à la limite infinie du réel et de l'irréel. Sont légion aussi les hommes de la pensée philosophique et des sciences positives ; car à côté des théologiens appartenant aux deux écoles Sunnite et Motazila, et à d'autres ramifications secondaires, se trouvaient les grands chercheurs de la vérité, de cette vérité révélée dans le *Livre Saint*, interprétée et complétée par la tradition sacrée et adoptée par l'unanimité des croyants. Tous contribuaient par la religion et pour la religion au plus bel effort humain ; peu leur importait la puissance matérielle, qui à leur côté s'occupait d'étendre démesurément les possessions de l'Islam par les conquêtes, au risque de concourir plus tard, par le lourd fardeau qu'elle s'imposait, à en précipiter les

revers ; et tous travaillaient dans leur modeste recueillement, tenant moins au bruit qu'à la réalité, pour rendre le musulman grand et digne de vivre la vie intelligente, libre et pure. C'est pourquoi l'on a pu soutenir jusqu'à nos jours avec la force de la logique rationnelle des faits que les conceptions morales contenues dans le Livre Saint, qui porte en soi la marque de toutes les époques, pouvaient se prêter à la satisfaction de toute conscience moderne.

Le principe de consulter l'élite de la nation était imposé au prophète lui-même qui, dans la vénération afférente à son rôle d'envoyé de Dieu, n'était pas astreint à suivre toujours l'opinion de cette élite ; ses moindres paroles et ses moindres gestes faisaient loi, parce qu'il était inspiré ; cependant il ne cessait de dire et de répéter qu' « en tant qu'avis personnel « pouvant être émis par lui, simple mortel, il pouvait se tromper dans ce qu'il disait relativement « aux choses humaines ; son avis, disait-il, pourrait « être sujet à caution ; tandis que lorsqu'il se « déclarait, ajoutait-il, que Dieu dit, il faut se le tenir « pour dit, car c'est alors de la religion. » Il établissait ainsi en dehors du dogme religieux, le droit de doute, de critique et de contradiction pour assurer la liberté de l'opinion. Et lorsqu'il disait que « tous « les hommes sont égaux et ne se différencient que « par la raison ; qu'un esclave noir pouvait être par « sa conduite préférable à un Korachite, même « Machimite » (c'est-à-dire de sa tribu et de sa propre famille), il honorait l'intelligence et la personnalité

humaine et établissait, dans l'égalité des droits, le droit du mérite.

D'ailleurs si l'on ne se place que du côté social, l'esprit humain, s'adaptant plus facilement aux dogmes religieux qu'aux dogmes de la souveraineté populaire, avait, dans cette formation d'Etat, l'avantage de se développer sans les heurts et les encombrements de l'évolution démocratique actuelle où les politiciens insatiables de renommée font germer les haines et les divisions entre les classes, en répandant les illusions ; où les philosophes s'étendent à perte de vue sur les divergences de principes ; où des questions sociales naissent et meurent dans les convulsions énigmatiques des théories pures, sans possibilité de solution pratique ; où les élites sont obligées de suivre les multitudes, inconscientes de leurs intérêts et où des sectes et des doctrines sociales généralement mal comprises règnent sur ces multitudes et contribuent à leur égarement.

Dans cet Etat, la fonction d'utilité publique comportait plutôt une tendance individualiste nette. Le concours à la prospérité publique était laissée à l'entière discrétion des libertés privées. Mais il n'était donné à cet Etat naissant sur les traces des vastes empires tombés sous son épée que de copier, en ce qui concerne les services publics, les formes malin-gres et désuètes des décadences persanes et byzantines. Son plus grand mal vint de là.

L'Autorité se transforma peu à peu en monarchie absolue où le monarque devient égoïste et, par excès d'égoïsme, despote ; retenu seulement par les principes dont il ne s'ingéniait plus que de sauver les apparences, il cherchait à s'assurer des sympathies, en entretenant le rôle d'un Etat trop père, d'un Etat providence, qui comme d'habitude commence par la charité et finit par la tyrannie. L'organisation économique, avec le relâchement des mœurs, ne sera plus l'expression des lois divines et immuables sur lesquelles cette Société musulmane fut fondée ; mais l'œuvre de l'égoïsme et de la violence, établissant cette organisation au profit des privilégiés de fortunes et des forts.

Le Gihad, guerre sainte contre les infidèles, provoquait la menace continuelle de guerre de la part de ceux-ci, qui ripostaient. Il entretenait l'Ame nationale de cette vaste patrie de l'Islam, mais il en frappait aussi les éléments virils, les plus robustes et contribuait au règne de l'intolérance et du fanatisme. La décadence survint et lorsque l'expansion des conquêtes était arrêté, l'Islam dut renoncer à l'effort ; la puissance matérielle faiblit et la débilité morale commença.

Les vieux fondements religieux tombaient et, laissant de côté les influences indirectes des luttes de la chrétienté, pour n'envisager que celles plus immédiates des races qu'englobait, dans son sein, le monde musulman devenu rapidement la proie de leurs éléments barbares, l'Islam achevait son déclin

dans la terreur que répandaient ses nouveaux guerriers au cerveau inculte.

L'égoïsme et la mollesse envahissaient les peuples musulmans, réduits à suivre la routine de la vie sous une masse d'habitudes et de pratiques qui les faisaient mouvoir comme des automates. L'esprit entre en paresse, la conscience en nonchalance et la rêverie règne à tous ses degrés.

L'Etat, en vertu de son rôle de veiller à l'observation de tous les devoirs, s'immisçait désormais en toute chose ; il comprimait les libertés individuelles qui ne se défendant plus, s'en trouvaient sans cesse compromises. Le faible était à la merci du fort. Les vies et les biens étaient livrés sans défenses aux entreprises de la violence et de la cupidité ; les sanctions édictées par le pouvoir judiciaire restaient souvent lettre morte ; les charges de la magistrature, autrefois évitées par piété, étaient avidement recherchées et payées ; chacun se procurait la protection de la loi et de la force publique suivant son rang et ses moyens ; les deux moyens, judiciaire et exécutif, se réclamaient à tort du caractère divin, attaché au principe de l'autorité qui n'existait plus que pour la forme.

L'anarchie était à son comble en Egypte, lorsque Mohamed Aly se fit élire Pacha du Caire par les Cheiks et notables de cette ville où le peuple cherchait un refuge de sécurité. L'aile puissante de cet homme était capable de dominer la situation, et de protéger le peuple contre les exactions des mame-

louks et contre la licence des factions d'une milice turbulente qui tenait garnison, dans la citadelle, au nom du souverain Khalife dont le prestige n'était plus invoqué que pour le service d'une morale utilitaire au caprice de l'oligarchie.

CHAPITE III

PREMIÈRES CAUSES DE RAPPROCHEMENT A L'IDÉE CONSTITUTIONNELLE

Les Gihads, en vue de l'expansion de l'Islam, puis les Croisades, en vue de délivrer de leurs mains Jérusalem et les lieux saints, auxquels ils tenaient, autant que la chrétienté et pour la même raison, avaient divisé l'Ancien Monde en deux camps ennemis.

Dans une tension permanente de rapports religieux et politiques entre l'Orient musulman et l'Occident chrétien, deux races d'hommes, pendant près de huit cents ans ne s'étaient abordées que le sabre à la main.

Le territoire égyptien présentait la forteresse avancée de l'Islam, que les deux parties belligérantes se disputaient pour l'idée religieuse. Les Francs n'avaient cure des véritables intérêts matériels, qui les préoccupèrent plus tard et qui tourneront leur attention plutôt du côté du Caire et d'Alexandrie. On ne soupçonnait même pas que cet étroit défilé, où se croisaient les trafiquants des peuples de la terre, allait reprendre le grand rôle qu'il avait joué dès la plus haute antiquité dans le commerce mondial.

Sous les Pharaons, les Grecs et les autres marchands étrangers avaient dans Thèbes aux cent portes leur quartier séparé.

Sous les Ptolémées, on voyait dans la florissante Alexandrie le *prætor peregrinus* exerçant sa juridiction sur les sujets romains à l'exclusion des tribunaux locaux.

Le principe d'extraterritorialité et de juridiction des étrangers en Égypte était admis en faveur du commerce international, comme il le sera ensuite après les Croisades ; car l'Égypte ne pouvait dans son propre intérêt refuser à ce commerce le concours de son heureuse position géographique.

Même en plein moyen-âge où ce principe était tombé en désuétude la marine marchande des républiques italiennes s'aventurait jusqu'aux embouchures du Nil. Et, aux rares moments d'éclaircie, qui se faisaient dans cet horizon noir d'animosités religieuses et malgré tout l'appareil belliqueux des deux côtés fanatiques, le commerce franc savait se ménager, à travers d'habiles échappatoires, des débouchés aux échelles du Levant. Il y trouvait des auxiliaires dans ces *hostis* en pays musulmans, grecs, arméniens, nestoriens, levantins, juifs, coptes, etc., etc., qui bénéficiaient du principe de tolérance érigé par l'Islam (la Guizia, tribut personnel), du pacte du Prophète et du Khalife Omar. Profitant de cette protection de la liberté d'exercice de culte et du loisir que leur procurait la dispense du service militaire (obligatoire aux seuls musulmans), ils se livraient au négoce à l'industrie, aux arts et aux métiers, que leurs compatriotes musulmans, dans leur arrogance d'hommes d'épée et de lettrés théologiens voués à la

défense de la foi, tenaient généralement en mépris. Ces hostis, qui vont être relevés de leur condition subalterne par le régime des capitulations, fourniront plus tard en Egypte sous les Mamelouks, puis sous Mohamed Aly et ses successeurs, ce noyau d'hommes d'affaires, qui en dépit de quelques défauts, donneront le premier branle d'activité à toutes les manifestations de la vie publique nouvelle renaissant sous les pas de la lente et pacifique pénétration de l'élément européen.

Dès le ^{xiii}^e siècle la première capitulation fut passée avec le Sultan d'Egypte en 1251 par le pieux et chevaleresque Louis IX, roi de France, l'auguste prisonnier de Mansourah. Les relations de son frère le Duc d'Anjou avec Bibars la mirent en vigueur. Depuis cette date un consul Franc avait sa résidence à Alexandrie pour protéger et juger ses nationaux avec les autres francs. Quelque temps ensuite des comptoirs Francs s'étaient établis sur le littoral égyptien et syrien. En 1507, Kansou el Ghouri, autre sultan d'Egypte, élargit ces concessions que Soliman le législateur, empereur des musulmans ratifia et étendit à tout l'empire en 1535, à l'instigation de son ami, le Roi très chrétien François I^{er}.

Cette prérogative, la plus belle que jamais empereurs et rois aient songé à concéder aux nations, fit le rapprochement en établissant des relations commandées par les intérêts communs. Mais elle devait continuer à garder sa beauté en restant une condition tolérée de concessions gracieuses, comme elle

le fut jadis sous les Ahmès et les Ptolémées — et depuis Ghouri et Soliman — et non une condition imposée et subie comme elle l'a été depuis la bataille de Peterwardein (1717), où l'empire musulman reçut la décisive humiliation que la Turquie ne lavera que dans le sang deux siècles plus tard pour son propre compte en sacrifiant, dans sa catastrophe de 1917-1924, ses privilèges impériaux et son titre de Khalifat de l'Islam.

Fille des nécessités économiques, dont les facteurs inéluctables dominant le Monde en tout temps et en tout lieu, plus impérieuses que toutes les considérations politiques et religieuses, cette prérogative ne remplirait sa fonction, ne répondrait à son but dans un Pays comme l'Égypte, où toutes les croyances et toutes les spéculations doivent se rencontrer sans s'entrechoquer que si, comme l'avait suggéré, peut-être avec raison, Lord Cromer, dans son projet de Parlement égyptien, le Condominium Universel y devient le fondement de son droit public tout en sauvegardant la souveraineté du Pays et la dignité de son peuple.

Toute atteinte portée à cette souveraineté et à cette dignité ne sert qu'à mutiler cette prérogative ; tout abus comme toute méfiance ou toute mésintelligence ne sert qu'à la troubler.

Les événements, tant anciens que nouveaux, ne l'ont que trop démontré.

Successivement remaniés et complétés, et dernièrement en 1740, les capitulations avaient présenté jusque-là assez de garanties de force et d'honneur, pour mériter de nouer des relations d'un rapprochement profitable ; mais elles devinrent depuis un mobile d'ingérence obsédante et importune, en accordant en faveur des sujets et protégés étrangers des droits dépassant les droits des regnicoles eux-mêmes.

Ces dernières capitulations de 1740 étaient mal à propos considérées des plus complètes car les puissances européennes profitant de la faiblesse de l'empire turc établissait des immunités et des privilèges en faveur de leurs sujets et protégés, incompatibles avec la dignité et la souveraineté des peuples de l'Islam ; une infinité de petites souverainetés étaient fondées sur le domaine musulman avec des pouvoirs de police et de puissance judiciaire contribuant plutôt au règne de l'anarchie. Ce domaine était d'ores et déjà considéré hors la loi internationale et voulant profiter de cette considération abusive, l'Europe, dans sa hâte de voir réaliser ces convoitises coloniales, changeait sa méthode de conquête qui, de pacifique devenait agressive, elle allait jusqu'à imposer son intervention en patronnant les sectateurs du Christ, sujets de l'Islam, habitués déjà à voir dans les puissances européennes des médiatrices écoutées et à les prendre pour seules vengeresses de leurs droits ; droits qu'ils n'avaient pas ; ce qui leur valut l'adversité de leurs compa-

triotés musulmans, laquelle servait à la politique européenne de prétexte à de nouvelles interventions, parfois armées.

On sait, du reste, les abus que la coutume avait introduits en Egypte, au point d'en dénaturer la lettre et l'esprit. M. H. Lamba dit que les capitulations avaient respecté ce premier principe qui veut que chaque nation rende chez elle la justice sur ses propres sujets, tandis que le droit coutumier, par l'exagération de la personnalité des lois, avait, en vertu de la règle *actor sequitur forum rei*, soustrait jusqu'aux sujets locaux, à la juridiction locale.

L'influence politique des capitulations déterminait de grandes modifications dans le Droit commun musulman. L'Etat musulman dû recourir à l'adoption d'une tentative de pouvoir législatif pour se rapprocher de l'idée du temps, lequel pouvoir se confondait timidement avec le pouvoir exécutif, à l'exclusion, du pouvoir judiciaire, qui par sa nature franchement religieuse devait rester séparé. L'autorité Islamique avait alors à exercer deux fonctions : la fonction administrative et politique « Idara ou Siassa », comprenant le législatif et l'exécutif, et la fonction juridique « Charia ». Chaque fonction avait ses juridictions spéciales.

En Egypte, province ottomane, le Khalifat désignait le Vali (Vice Roi) et le Khadi (Juge) chacun séparément et chacun était indépendant de l'autre. Du reste en Islam, la séparation des deux pouvoirs,

exécutif et judiciaire existait de tout temps. Partout dans tout pays musulman, il y avait la maison de Vali, c'est-à-dire la préfecture, et la maison du Khadi, c'est-à-dire le Prétoire.

Le choix des cheikhs et notables du Caire, porté sur Mohamed Aly, était une sorte de proposition en faveur de sa nomination par le Khalifat comme Vali de préférence à tout autre. Lorsque cette nomination fut sanctionnée par la Porte le pouvoir de Mohamed Aly s'étendit d'abord sur le Pachalik du Caire et ses environs ; peu après il reçut le Pachalik d'Alexandrie avec le reste du Delta et se joignit à la Haute-Egypte, qui était encore depuis l'expédition française entre les mains des mamelouks. Avec cette unification il devint le Vali de toute l'Egypte, c'est-à-dire qu'il eut à exercer de la part de l'autorité islamique la fonction administrative et politique sur cette province de l'empire musulman.

Le pouvoir judiciaire était dévolu au Grand Khadi du Caire nommé directement par la Porte ; c'était lui qui désignait les Khadis ses subalternes dans les différentes villes et provinces de l'Egypte.

Si l'on doit excuser les bons siècles de foi où seule l'idée religieuse guidait l'histoire, on serait malvenu au ^{xix}^e et au ^{xx}^e siècle de justifier toute tentative de prise de possession de l'Egypte par les armes.

L'expédition française de 1797, dont les raisons ne sauraient au juste s'expliquer, provoqua l'intervention armée du concert européen dans les con-

flits de l'Islam en 1840, et provoqua aussi l'occupation militaire de l'Egypte en 1882.

La rivalité entre la France et l'Angleterre s'était de bonne heure établie. Pour l'Angleterre, l'on sait que c'est sa vie, que c'est son âme même que l'on attaque lorsque l'on nuit à son commerce, et toute prépondérance française en Egypte était de nature à lui porter ombrage.

L'Egypte profita tout de même de cette rivalité.

L'Institut d'Egypte, protégé par l'armée française, déterra les trésors de l'ancienne Egypte, et compila les éléments de richesse et de puissance devant servir à la formation de l'Egypte moderne.

Les hommes français, avant 1840 et 1882 ainsi que les hommes anglais, après l'occupation britannique, rendirent à l'Egypte au point de vue administratif, financier, militaire, juridique et commercial, des services signalés.

Mais l'occupation française aussi bien que sa rivale britannique, en tant que domination étrangère, ne pouvait susciter dans le pays qu'un sentiment de sourde hostilité. Ce sentiment se traduisait, suivant la mentalité du temps, sous la première occupation par des émeutes fanatiques dans les foyers religieux et sous la seconde par un nationalisme militant de nature à produire des perplexités et des soulèvements patriotiques.

Mohamed Aly qui suivit de près la retraite de l'armée française résolut de reconstituer à son profit le colossal empire musulman, que Bonaparte

n'avait pas, dans ses visées ambitieuses, réussi à renverser ou à rajeunir comme il le voulait, au nom et au profit de la France.

S'inspirant des idées nouvelles, il voulut, en suivant l'exemple de Napoléon entrer par la Grande Porte dans la famille des têtes couronnées. Il avait à son dos la France, qui lui prêta son appui et le concours de ses hommes. Il ne put qu'obtenir le Pachalik d'Egypte pour lui et ses successeurs avec l'autonomie administrative interne de ce pays ; le pouvoir politique, externe, était limité à la suzeraineté de la Porte et à l'intervention désormais admise des puissances européennes. De cette première charte constitutionnelle, de l'Egypte moderne (1840-1841) est sorti le régime international qui ne cessera d'acquérir de l'ascendant par la force des événements jusqu'en 1914.

1840 fut le prélude de 1882, comme 1882 et 1914 seront celui de 1923. Ces préludes présenteront pour l'Egypte, malgré tout, des conséquences assez heureuses ; car, libérée du joug turc elle entra dès 1840, dans la même voie qui mena à l'indépendance d'autres nations soumises au même joug. Cette libération tout en assurant l'Egypte contre le retour éventuel de la souveraineté turque mâtait d'avance toute intervention exclusive étrangère.

Et quoi que l'on dise de l'occupation britannique de 1882, et des intentions du Gouvernement anglais en 1914, on sera tôt ou tard obligé de reconnaître que cette occupation rendit à l'Egypte tout le bien

possible, en la préparant au régime du self-government avec une meilleure perspective de l'indépendance, sans que l'Egypte pût devenir, au dire de Lord Palmerston menaçant Saïd Pacha, successeur de Mohamed Aly, dans un moment de colère, « un tuyau de poêle qu'il ramonerait par les deux bouts, quand il le voudrait ».

*
* * *

Pendant deux siècles après les Croisades, la rapide impulsion donnée au commerce de l'Europe doubla le bien-être des contrées de l'Occident resté longtemps sevré des produits de l'Orient. La fortune de l'Egypte augmenta à cette époque dans des proportions fantastiques. C'était une prospérité sans précédent et peut-être irretrouvable après le percement de Suez ; mais une prospérité éphémère et sans gloire.

Car, d'abord, les Mameloucks tout puissants s'en servirent pour accroître leurs richesses et leur opulence, multiplier en proportion leurs ravages dans le pays et leurs exactions contre le peuple. Ensuite lorsque l'Egypte fut frappée en même temps que les Francs et les républiques italiennes par la découverte du Cap de Bonne Espérance par les Portugais, cette découverte n'empêchant pas l'Egypte d'être la voie la plus courte, le percement du Canal s'imposait et au lieu de se réaliser à son profit, il le fut à son détriment.

Un canal de Suez existait pourtant depuis Seti I^{er} Pharaon d'Egypte, mais qui reliait, dans l'intérieur du pays Bubaste à la mer Rouge, qui servait au même but et qui assurait à l'Egypte une prospérité, dont le projet de Lesseps ne la compensait pas.

Le Khalifat el Mansour le ferma dans une idée d'exclusivisme religieux. Son successeur Haroun el Rachid, tenta de le rouvrir pour rétablir les transactions commerciales à travers l'Egypte avec l'Empire de Charlemagne ; mais son ministre Gâfar le lui déconseilla en disant que le percement de Suez sera un troufait dans l'Islam.

Dans la même idée d'exclusivisme, Mohamed Aly, admirateur zélé des projets français, se montra cependant réfractaire au percement de Suez. Le Comte Benedetti ne put jamais l'acquérir à la thèse de la politique française en lui représentant que la Canal serait son Bosphore et que la Turquie doit au Bosphore de départager les puissances européennes ; ce à quoi le Pacha répondait que si le Sultan avait pu fermer le Bosphore, il régnerait encore sur ses anciennes possessions.

En outre depuis que l'Angleterre est aux Indes, l'importance du trafic entre l'Orient et l'Occident dominait, à ses yeux, la question d'Egypte, justement pour la question de Suez.

Mohamed Aly poursuivant l'idée pour laquelle il était arrivé au pouvoir : souple et habile comme il l'était, il se rangeait toujours du côté le plus favorable à ses intérêts et à son ambition, il flairait tous les

mécomptes de l'entreprise française. Il trouvait la thèse de la politique anglaise sous ce rapport plus conforme à ses vues.

Malgré la débâcle de 1840, contrariant les projets de Mohamed Aly, le régime international, établi en Egypte depuis 1841, devait précipiter l'exécution du projet français. L'Egypte y perdit; mais l'Angleterre eut le temps de se rattraper et de réparer amplement sa méprise.

On comprend maintenant la portée de la menace de Lord Palmerston à Said Pacha qui, d'après M. Edouard Dicey (*XIXth Century Revue* 1882-3) s'il avait eu la sagesse d'éconduire le tentateur, Ismail n'aurait pas été déposé, Araby ne se fût peut-être pas révolté et les Egyptiens n'eussent pas compté 1882 parmi les années néfastes de leur histoire.

Les intérêts supérieurs que le percement de Suez créaient pour l'Angleterre expliquèrent son entêtement à ne jamais séparer sa cause de celle de l'Egypte.

L'armée française, en abattant les mamelouks, ne fit qu'écarter un obstacle qui s'opposait à sa marche victorieuse sur le Caire, ils reparurent aussitôt après sa retraite. Mohamed Aly ne put s'en débarrasser qu'en les exterminant dans un guet-apens dans la Citadelle, après une lutte de quatre ans. La féodalité en Egypte tomba pour ne plus se relever.

A partir de ce jour, l'Egypte put entrer résolument dans sa nouvelle existence. Mohamed Aly avait alors une grande mission à accomplir.

Il eut les mains libres dans l'administration du gouvernement qui lui fut confié, contre le paiement d'un tribut annuel, et la reconnaissance de sujétion à l'autorité du Sultan, dont il s'empressa d'aider à rétablir en d'autres lieux en étouffant des soulèvements. Ces exploits guerriers servirent du reste à affirmer sa puissance en Egypte.

Outre ces vertus guerrières, il avait les qualités d'homme supérieur pour administrer son pays et relever son peuple.

Son énergie puissante, sa rare persévérance, son tact profond et sa volonté exubérante auraient fait un modèle dans d'autres pays, moins épuisés que l'Egypte, et d'un autre peuple moins exténué par les dominations étrangères pendant trente siècles. Aussi dut-il être despote par nécessité en exerçant dans les limites de son pachalik le pouvoir le plus absolu.

Il ne daigna même pas garder le grand divan des cheikhs, que les Français avaient institué pour servir de simulacre d'une représentation nationale. Il cessa de consulter les cheikhs influents, les mêmes qui l'avaient porté au pouvoir, qui l'appuyaient de leurs protestations auprès de la Porte, toutes les fois que celle-ci tentait de le remplacer en Egypte par un autre Pacha moins dangereux à son autorité souveraine, et qui l'aidaient par leur prestige religieux à lui assurer la soumission du peuple, à lever les impôts et les collectes subsides, dont son nouveau gouvernement avait besoin. Il eut méfiance de ces

cheikhs, dès qu'il sentit une opposition se former à propos de son projet de réforme militaire par son principal au Cheikh Omar Makram, Nikib des Cheikhs, qui lui avait donné sa protection et son hospitalité pendant ses premiers débuts ; et, pour étouffer l'opposition dans son germe, il exila le vénérable cheikh à Damiette.

Il se créa à la citadelle un Divan, renfermant des administrations qui deviendront par la suite des ministères, sous Saïd et sous Ismaïl. Il plaça à la tête de ces administrations, sous sa haute direction, ses parents et alliés, ses frères d'armes et compatriotes de son pays d'origine, qu'il surveillait de plus près, qu'il changeait à sa volonté et qu'il faisait même disparaître au moindre soupçon.

Il fit composer de ces fonctionnaires une sorte de Conseil d'Etat, qu'il appela son Conseil privé et qu'il réunissait et consultait quand bon lui semblait. Dans les cérémonies solennelles, ou dans les grandes circonstances, il joignait à ce Conseil le Grand Cadi du Caire (représentant de l'autorité pour le pouvoir judiciaire), le grand Cheikh el Azhar (Recteur de l'Université) et quelques notabilités religieuses pour en former son grand Conseil.

Il s'empara des propriétés foncières (succession des mamelouks, bien de mainmorte (wakfs), biens des particuliers) et, se faisant maître absolu du sol, il en monopolisait les produits au profit de son gouvernement. A ce monopole, il joignit celui du commerce et de l'industrie ; il construisit des entre-

pôts et des fabriques, et devint en Egypte le seul client de l'Europe. Il entendait ainsi faciliter la rentrée des impôts qu'il prélevait sur les réalisations des ventes des produits et payer la main-d'œuvre à sa volonté en nature. Voilà ce qui en fut du régime foncier et fiscal.

L'armée égyptienne, qui fit ses preuves dans la guerre contre la Turquie, fut disciplinée à l'euro-péenne. Le recrutement en était fait par les moyens violents. Les officiers étaient des Turcs, et tous les soldats avec quelques sous-officiers seulement, étaient des Egyptiens. Point à retenir parce qu'il fut un des mobiles de la Révolution égyptienne, qui commencera en 1881.

Il créa des écoles et des missions en Europe : l'imprimerie nationale, le premier journal officiel. Sa politique de l'enseignement, qui fut poursuivie par ses successeurs avec plus ou moins de modifications dans les détails, fut, comme sa politique financière et administrative, celle d'un monopole d'Etat, ayant pour but de former des employés, des officiers de génie, des médecins et des artisans pour l'administration et pour l'armée.

Partout dans les rouages instaurés ou remis à neuf, on sentait l'autorité personnelle et la main puissante du Pacha.

Pour toutes ces organisations, comme pour tous ses grands travaux, il eut recours aux lumières et à l'aide des européens, surtout des Français.

*
* *

L'intérêt de ce gouvernement naissant primait, par les vastes entreprises qui sollicitaient Mohamed Aly, les besoins du peuple dont l'état d'esprit ne pouvait ni concevoir ni expliquer les expériences et les idées modernes, que le grand Pacha s'évertuait à introduire dans le pays.

Ce peuple ne comprenait pas encore ce qu'on lui voulait en lui enlevant ses enfants, pour les enrôlements scolaires et militaires, au milieu de ses cris et de ses pleurs ; en lui imposant à la courbache les améliorations culturelles ; en lui faisant exécuter à la corvée des travaux d'utilité publique ; en le familiarisant avec les métiers d'Europe dans les usines et les fabriques.

Ce même intérêt voulait pourtant que ce peuple, accablé et porté à émigrer, fût tranquille, prospère et puissant ; qu'il eût le charme de s'attacher à la glèbe, qu'il eût la conviction en allant au feu, l'élan en allant à l'école et l'intérêt en allant au chantier et à l'usine ; que la machine gouvernementale fonctionnant par lui, à si bon compte, profitât à lui et à la postérité, aussi bien qu'au Pacha et à ses descendants.

Mais Mohamed Aly, obsédé par mille circonstances qui concouraient à sa perte et à l'évanouissement de ses grandes conceptions, devait aller au plus pressé et agir en réformateur, en révolutionnaire ; et comme tous les grands réformateurs et les grands révolutionnaires, il n'écoula que la voix de

son génie, ne s'occupant que du seul moyen d'arriver, celui d'agir sans transaction d'aucune espèce.

Par le despotisme, il arriva ; il ouvrit l'Egypte de vive force à la civilisation moderne en lui en apportant tous les éléments.

Une nation va se former dans une patrie reconstituée, ayant pour devise patriotique : « l'Egypte aux Egyptiens ».

* * *

Les Anglais n'avaient pas encore à cette époque sur l'Egypte aucuns droits nouveaux. La débâcle de 1840, qu'ils avaient préparée contre Mohamed Aly ne leur apportait aucun avantage ; ils se contentaient de jouer en Egypte, comme dans tous les autres pays musulmans, depuis la reine Elisabeth d'Angleterre (1579) des mêmes privilèges apportés à tous les Francs par les Capitulations. Mais ils formaient en Orient, d'après Clot Bey, la classe la plus honorable, celle qui conserve le mieux sa dignité.

Les français continuaient, malgré l'aversion d'Abbas Pacha, nouveau vice-roi d'Egypte, pour tout ce qui était franc, de diriger les services publics en attendant qu'ils rentrent bientôt dans la faveur de Saïd Pacha et d'Ismail Pacha, qui étaient l'un et l'autre des enfants de la France.

Les italiens accaparaient les industries naissantes, les carrières libérales ; les Grecs, le commerce. A côté des Grecs, des maltais, des Polonais, des Juifs allemands, autrichiens, Russes, des chrétiens et juifs même ottomans, tous émigrant leurs pays d'ori-

gine vers l'Egypte plus tolérante et hospitalière, ne cesseront de renforcer les colonies européennes et d'imprimer une nouvelle activité au commerce, à l'industrie et à la production agricole ; il y en eut du meilleur élément et de la pire engeance que les Capitulations protégeaient également. Des abus étaient commis au détriment du droit public, l'agio, la camelote, l'usure, et des mœurs de décadence étaient introduits sur une grande échelle sous le voile de la civilisation. Le peuple, à peine réveillé, allait voir ses efforts innocents sombrer dans une lutte perfide et inégale, qui lui rendait la vie juridique impossible et l'autorité du gouvernement local, illusoire.

Les capitulations, élevées par le traité d'Amiens (1802), à la dignité de traités internationaux, pour payer à la France la rançon de son évacuation de l'Egypte, liaient déjà la Porte, dont l'Egypte relevait politiquement, par un contrat synalagmatique, indéchirable, sans un consentement mutuel, et continueront à exercer leurs effets iniques jusqu'à l'intervention d'un nouveau statut politique pour l'Egypte.

*
* * *

De 1840 à 1867, l'administration de l'Egypte était toute entre les mains des vice-rois, qui gouvernaient souverainement leurs sujets, et sans contrôle intérieur et extérieur, sauf les droits politiques du sultan et les droits acquis des sujets et protégés européens, en vertu des capitulations.

CHAPITRE IV

SIGNES DE TEMPS NOUVEAUX

Comme conséquence directe des Capitulations, il y eut contact de plus en plus étroit avec l'Europe et les européens ; le principe de légiférer, jusque là timidement admis par l'autorité islamique, pour des sujets Musulmans, prit consistance. Il se réalisa et, à l'exemple des chartes constitutionnelles des pays d'Europe, le sultan Mahmoud en 1839, eut la bonne initiative d'accorder l'acte solennel de Gulkhané, dit Loi des Tanzimats et son successeur, cet autre acte solennel, plus important dit Hatti Ilamayouni en 1856.

D'où déclaration des libertés individuelles, de conscience et de culte, de l'enseignement, légale admissibilité aux emplois et services publics, aux écoles gouvernementales à la perception régulière des impôts et à la réglementation du service militaire.

Le dernier de ces deux actes annonçait la rédaction d'un code et la réforme de la justice. Ce code fut fait et promulgué sous le titre de « Migalat el Ahkam et Charia » où les principes de la législation occidentale, surtout du droit français, furent adaptés autant que possible aux préceptes de l'Islam.

Une époque de rénovation s'ensuivit sous le bénéfice de ce nouveau droit.

Les chartes accordées au vice-roi d'Egypte depuis 1840 mentionnent l'application aux habitants de l'Egypte de ces deux grandes déclarations des droits de l'homme et du citoyen.

Par répercussion des libertés dont jouissaient les européens, les musulmans commencèrent à prendre les leurs.

Aux droits civils, qu'en Egypte nous avons acquis, nous devons aussi l'acquisition de nos droits politiques, qui en découlent par principe et qui, en doctrine, leur sont opposés.

Saïd Pacha, Vice-Roi d'Egypte, inaugura son administration sous une forme de gouvernement libérale, par un décret du 26 février 1857, il institua trois ministères : l'Intérieur, les Finances et la Guerre, en laissant tel quel le département des Affaires étrangères, qui existait du temps de son père.

Il réforma le Conseil d'Etat (Conseil privé) qui reçut des attributions déterminées avec une certaine latitude pour l'élaboration des lois et règlements d'intérêt général dont il se réservait le droit de sanction.

De l'administration de Saïd se dégagea pour la première fois la silhouette d'un droit constitutionnel moderne : la division des départements ayant pour base le village, fut amplement modifiée. Les moudirs de province furent relevés de leurs fonctions pour des actes d'abus d'autorité ; le

Vice-Roi disait dans son édit : *parce qu'ils étaient devenus des tyrans, qui opprimaient mon peuple*, le nombre des cheikhs el balads (maires) fut diminué ; mais leur responsabilité mieux définie. Le recrutement militaire fut réglé d'après les relevés de naissance ; l'égalité de l'impôt de sang fut rétablie pour les fils des Pachas comme pour les fils de Fellahs ; la corvée, abolie ; la propriété foncière, réglée ; l'assiette et la perception des impôts furent régies par des lois ; le cadastre fut rigoureusement appliqué ; chacun était devenu propriétaire ; mais propriétaire-usufructier pour toutes les terres sortant de la possession du vice-roi, dont il garda la nue propriété ; et chacun était inscrit sur les rôles d'imposition pour une somme déterminée. Une autre réforme qui aura son importance juridique et sociale : les juges (cadis), dont la nomination appartenait au grand cadi du Caire désigné lui-même par Constantinople, étaient désormais, sur le consentement du Sultan, nommés par le vice-roi. La nomination des juges sortit ainsi de la voix du scandale et des transactions pécuniaires qui discréditaient les fonctions juridiques. Le Grand Cadi, payant sa charge à la Porte avant de venir au Caire, se faisait payer, en retour, les charges de magistrature, qu'il confiait à ses subalternes dans les villes et les provinces d'Egypte. Tous ces juges, y compris le grand cadi, avaient aussi le droit de lever et de percevoir, pour leur propre compte, les taxes judiciaires, que les justiciables payaient suivant leurs moyens et l'importance des procès.

En obtenant l'adhésion du sultan Khalife à cette réforme, cette anarchie disparut et le vice-roi ajoutait à son droit d'administration celui de gérer le pouvoir judiciaire.

Il donna un statut administratif intérieur au Soudan en 1857, où il s'était rendu en personne, comme le fit son père avant lui.

Au point de vue de la liberté commerciale, il abolit le monopole d'Etat et les octrois : il établit des chemins de fer, des télégraphes et des voies fluviales il facilita la navigation dans la Mer Rouge en y créant un service de cabotage à vapeur et en formant une Compagnie de navigation dans les parages de cette mer, en attendant l'ouverture du Canal de Suez, dont il donna la concession à son ami, de Lesseps.

Plus que son père, Saïd Pacha admirait les institutions françaises et s'inspirait de la pensée française. La colonie française du Caire avait tous ses égards et toutes ses sympathies ; elle était réputée la plus policée, la plus élégante et la plus spirituelle de toutes les colonies. Il y recrutait sa Cour, ses conseillers, ses fournisseurs et ses entrepreneurs. Il comptait sur l'élément français et sur l'éducation française pour vulgariser la civilisation européenne en Egypte.

Le gouvernement libéral de Saïd recevra une plus grande impulsion sous son neveu et successeur, le grand Ismaïl, qui était lié à son oncle, par la même affinité de sentiments et auquel il avait confié l'intérimat de l'administration de l'Egypte lors de son voyage en Europe.

CHAPITRE V

NAISSANCE DU RÉGIME CONSTITUTIONNEL

§ 1. — *Chambre des députés de 1867* *Interventions européennes*

C'est sous Ismail que nous trouvons les commencements de l'esprit constitutionnel. Un décret du 20 novembre 1866 vient créer une Chambre des députés la première qui existât en Egypte. Mais ne nous laissons pas tromper par l'apparence des choses. Cette Chambre n'avait que le Droit de formuler son avis sur les affaires administratives, qui lui étaient soumises. Ce n'est donc là que l'ombre d'une chambre, un fantôme de régime constitutionnel, car en vérité il ne changeait pas le régime de la monarchie absolue qui avait existé jusqu'ici le peuple Egyptien n'avait pas la moindre attribution de souveraineté. Mais c'était toutefois l'indication d'une tendance nouvelle : celle de faire participer le peuple Egyptien, dans une certaine mesure, à la direction des affaires.

L'existence de cette Chambre aurait pourtant passé inaperçue, si le Khédive Ismail n'avait pas pensé à l'employer comme outil contre l'influence étrangère qui commençait à le gêner. Les dettes qui

avaient été accumulées justifiaient l'immixtion dans les affaires Egyptiennes de la France et de l'Angleterre. Le Khédive voulait placer une digue à cette intervention ; la digue fut la Chambre des députés qu'il poussait à opposer les mesures de ces deux puissances et qui, disait-il, représentait en réalité l'opposition de la nation que la Chambre représentait.

La France avait alors acquis la prépondérance en Egypte. L'eupéanisation du pays était consommée avec l'aide des Français, dans la pensée de la civilisation française, par la divulgation de la langue française, par la vulgarisation des mœurs français, par l'application de la législation française, par l'expansion du commerce et de l'industrie français ; l'administration et la haute banque étaient entre les mains des Français ; les entreprises des grands travaux étaient faites et dirigées par des Français et par des capitaux français ; l'art français et la mode française étaient tenus en honneur ; les créanciers français étaient en plus grand nombre.

L'Angleterre acheta en 1875 les 176.000 actions du Khédive au Canal de Suez ; elle devenait la partenaire de la France et s'installait avec elle dans le Conseil d'Administration de ce canal, principale voie de communication aux possessions britanniques d'au delà des mers. Elle avait depuis lors le droit de donner son avis au Caire, au même titre que la France. Le temps était passé où le Khédive déclarait fièrement que le canal doit appartenir à l'Egypte et

non l’Egypte au canal. L’Angleterre qui avait elle aussi des créanciers, fait confier par le Khédive à M. Cave, avocat général de la Trésorerie Impériale, la mission d’étudier la situation du Trésor égyptien et de rechercher quelles garanties l’Egypte pourrait offrir à ses créanciers. L’Anglo-Egyptian Bank fut installée en Egypte en 1876, avec l’intention d’y créer une Banque Nationale égyptienne investie du droit d’émission et chargée des encaissements et paiements pour le compte du gouvernement égyptien. La France considérait cette mesure à son point de vue comme la tentative d’une sorte de mainmise par les Anglais sur l’administration de l’Egypte. Elle fait suggérer l’idée d’unification des dettes égyptiennes ; cette idée prévalut. La Caisse de la Dette publique, institution internationale fut créée ; toutes les puissances intéressés y furent représentées. Désormais les créanciers étrangers formaient un pouvoir dans l’Etat Egyptien. Le Khédive et son pays étaient pour ainsi dire mis sous tutelle. Et, cette tutelle qui devait appartenir aux créanciers eux-mêmes, appartenait par l’action de la diplomatie aux deux gouvernements étrangers qui s’enarrogeaient le droit pour se créer une responsabilité en vertu de laquelle elles justifieraient leur intervention de l’Administration de l’Egypte.

Cette intervention pesait de l’extérieur en même temps qu’elle prédominait à l’intérieur, et bien moins que du Sultan, c’était des deux puissances occidentales rivales que l’Egypte devenait vassale.

Le Condominium anglo-français fut établi (1876) sur la base du principe de partage égal d'attributions entre les éléments anglais et français.

Les rentrées de l'Etat subissaient des déficits en 1877 à cause de la mauvaise crue du Nil de cette année et de l'anarchie qui commença à régner dans l'administration. Une Commission supérieure d'enquête fut instituée par le Khédive (1878) ayant pour président M. F. de Lesseps et pour vice-présidents M. Rivers Wilson et Riaz Pacha et pour membres MM. Baravetti, Baring (Lord Cromer), De Blignières, de Kramer.

Cette Commission, à laquelle on doit savoir gré de ses bonnes initiatives, de ses investigations profitables et de ses recommandations utiles, avait l'air plutôt de faire le procès du Khédive, ses membres étaient partis, sans avoir même eu la courtoisie d'aller prendre congé de lui. Seul M. Rivers Wilson, vice-président européen de la Commission, était allé le voir, après avoir déposé le rapport de la Commission entre les mains du ministre des Finances, Ce document mémorable par ses conséquences plus politiques que financières rejetait la faute congruement sur le Khédive qui sut habilement cacher son froissement sous les termes de finesse gracieuse et de haute portée diplomatique dans une allocution verbale adressée à M. R. Wilson, pleine de verve, trahissant tout de même le revirement qui s'était produit en lui et qui était de nature à imprimer une nouvelle direction à la politique des Khédives dont

dépendra, non plus l'intérêt des créanciers et de la liquidation financière mais le sort même de l'Egypte.

La nouvelle disposition d'esprit au Caire donnait des inquiétudes au Consul général de France M. le Baron des Méchets, l'hégémonie française sur l'Egypte était menacée, parce que la France subordonnait trop de politique d'engérence sur la question financière, tandis que la politique anglaise n'avait cessé, depuis le conflit d'Ismaïl, avec la Compagnie du Canal de Suez, de prendre plus d'intérêt au sort d'une population ployée sous la corvée et la surcharge des impôts, de s'enquérir de l'application des réformes et des moyens plus humains, d'insister auprès des créanciers sur la nécessité de réduire le taux d'intérêts trop élevé des emprunts.

Cette politique pouvait être intéressée ; ses protestations d'amitié au peuple pouvaient être platoniques. Mais la réserve des hommes anglais leur donnait certain ton qui prévalait aux yeux du Khédive Ismaïl, à la fin de son règne, et qui n'avait pas l'air d'être exempt de sincérité.

Dans son allocution verbale à M. Wilson (reproduite dans le *Recueil officiel des Lois et Règlements du Gouvernement égyptien de 1876-1881*), Ismaïl disait :
« Quant aux résultats auxquels conclut le rapport de
« la Commission d'enquête, je leur réserve l'accueil
« le plus favorable ; car c'est moi qui les ai entendus
« ainsi pour que le pays en puisse tirer le plus com-
« plet projet ; il ne reste plus qu'à envisager leur

« exécution et j'ai la ferme résolution de les mettre
« en vigueur, sans hésitation, puisque nous ne con-
« sidérons plus l'Egypte un pays de l'Afrique, mais
« une des parties de l'Europe. Il nous faut donc
« suivre une nouvelle voie compatible avec notre
« état social nouveau et rejeter l'ancien régime. Vous
« verrez bientôt les importants changements à
« introduire avec une facilité dépassant tout espoir.
« Cela ne sortira pas des exigences de l'équité et
« des lois et constituera tous nos vœux. Nous ne
« nous contenterons pas de paroles ; mais nous agi-
« rons. J'ai pris le sûr parti de rechercher les véri-
« tés afin de m'y tenir ; pour donner un gage pal-
« pable de mes bonnes intentions, j'ai chargé
« Nubar Pacha de composer un nouveau Ministère.
« Cette mesure pourrait paraître [ne pas avoir toute
« l'importance qu'elle comporte ; mais en y réflé-
« chissant de plus près, on se convaincra de sa
« grande conséquence laquelle sera l'indépendance
« du Ministère et ce sera la plus grande preuve
« de ma volonté inébranlable d'exécuter les con-
« clusions de votre Rapport. Et comme vous comp-
« tez partir, j'espère qu'à votre rentrée prochaine
« vous serez assuré du fruit utile qu'aura produit le
« résultat de votre mission, car tout ce qu'on sème
« dans cette vieille terre d'Egypte germe et porte
« rapidement ses fruits. »

Dans cette lutte d'intérêts étrangers, l'Egypte profitait. La Nation Egyptienne va conquérir, sous l'influence des changements promis par le Khé-

dive et que cette lutte déterminait, de nouvelles acquisitions pour sa liberté.

§ 2. — *Conseil des Ministres*
avec responsabilité ministérielle

Tandis que les députés égyptiens menaient une existence effacée dans la retraite de leur chambre où ils passaient leur temps à délibérer, sans débats véritables, sur le projet d'une loi sur la propriété foncière, le Khédive, cédant à la pression étrangère adressait une lettre à Nubar Pacha (28 août 1878, C^t Ramadan 1295) l'autorisant à former un nouveau **ministère**. Dans cette lettre, dit Lord Cromer, le principe de responsabilité ministérielle fut affirmé. Il est intéressant d'en reproduire les termes : « Doré-
« navant je veux gouverner avec et par mon Conseil
« des ministres, dit le Khédive dans son rescrit ;
« les membres du Conseil des ministres, devront
« être solidaires. Ce point est essentiel ».

Après avoir déterminé dans ce rescrit les attributions des ministres, de manière à donner satisfaction à l'esprit moderne, le Khédive sentait aussi le besoin de faire entendre que « l'Institution d'un
« Ministère possédant ces attributions n'étaient pas
« en dehors de nos mœurs et de nos idées et étaient,
« au contraire, conformes aux préceptes de la loi
« sacrée ».

Le Gouvernement absolu et personnel du Khédive ne pouvait pas prendre réellement fin qu'en étant

contrebalancé par un Conseil des Ministres indépendants. Le rescrit du 8 août 1878 constituait dès lors la véritable charte de l'organisation nouvelle.

Dans le prélude de cette lettre, le Khédive disait : « ayant longuement et mûrement réfléchi sur les changements qu'a subi notre Statut intérieur et extérieur, résultant des dernières transformations, j'ai voulu en vous confiant la mission de former le nouveau cabinet vous assurer de ma ferme résolution d'améliorer l'Administration en la constituant sur des bases analogues à celle en vigueur dans les administrations des Contrées de l'Europe. Au lieu d'un pouvoir personnel, principe actuel du Gouvernement de l'Egypte, je veux un pouvoir qui comprenne une direction générale aux services mais qui trouve son équilibre sans un Conseil de Ministres. »

Mais il y avait à côté de ce nouveau pouvoir, les deux contrôleurs français et Anglais nommés par le Décret du 6 novembre 1876 qui établit le condominium. Ils disposaient des finances du pays et réduisaient ainsi l'autorité du Conseil des Ministres qui ne pouvait accepter une responsabilité ainsi partagée avec des fonctionnaires en dehors de lui. Nubar Pacha proposa de fusionner les deux contrôleurs dans le Conseil. Il fallait l'assentiment des deux puissances étrangères. La France ne fit pas, en principe, d'objection à la combinaison Nubar Pacha et M. Waddington, Président du Consul Français, après s'être assuré, auprès du Marquis de Salisbury de la persistance de l'accord entre les deux gouvernements,

sur le principe de partage égal, accepta et promit au nouveau Ministre Egyptien le concours qui lui était indispensable à la condition que le portefeuille réservé à un Français serait doté d'attributions suffisamment étendues et donnant au titulaire une situation égale à celle de son collègue anglais dans le Ministère Egyptien M. Rivers Wilson qui reçut le portefeuille des Finances. M. de Blignières, le contrôleur français reçut celui des Travaux publics.

Le nouveau régime de l'administration Egyptienne se trouvait ainsi établi et M. Waddington déclarait le 22 Octobre 1878 : « Nubar Pacha peut compter
« sur notre appui sincère dans l'accomplissement de
« la tâche si considérable qui s'ouvrait devant lui. »

Et « c'était, dit M. de Freycinet, la consécration
« et l'aggravation du condominium. Le cabinet fran-
« çais était arrivé au terme de ses vœux ; M. Wading-
« ton, dans le Congrès qui venait de siéger à Berlin
« avait demandé et obtenu que l'Egypte fut exclue
« des délibérations et demeura comme une terre
« réservée à l'action combinée de la France et de
« l'Angleterre. »

On verra le même principe appliqué en faveur de l'Angleterre seule, en 1919, par le Congrès de Paix de Versailles qui refusa de recevoir la députation du peuple égyptien, *présidée* par Zaglout Pacha.

La Mission confiée à Nubar Pacha était délicate. Il était obligé de satisfaire aux exigences de l'intervention étrangère et de ménager les susceptibilités du Khédive et de la Nation. On prévoyait les diffi-

cultés et pour y parer, dans la mesure du possible, Nubar Pacha donna son assentiment qu'au cas où l'un des nouveaux ministres étrangers serait congédié, le contrôle, momentanément suspendu, reprendrait son cours de plein droit.

On sentait d'autre côté la part d'humiliation échue au Khédive dans cette combinaison politique nouvelle et le 2 janvier 1879 le Consul Général de France au Caire écrivait : « Si le Khédive prouve par son attitude qu'il s'intéresse au succès du Gouvernement, « il y a lieu d'espérer que le Gouvernement réussira. « Si au contraire il donne à entendre que le Cabinet « échoue, tout porte à croire qu'il échouera et qu'une « nouvelle catastrophe financière se produira. »

Le Khédive était ainsi acculé à déclarer bien haut que non seulement il prêterait un appui moral à ses ministres mais encore qu'il les servirait de toutes les façons aussi souvent que son concours lui serait demandé. Dans ce but il rendit un Décret le 10 décembre 1878, instituant la présidence du Conseil avec des attributions bien définies et développant largement les attributions des sept Ministres.

Le pouvoir exécutif dans le sens moderne des innovations constitutionnelles exista alors et promit de fonctionner sous de bons auspices. Il restait à régler le pouvoir législatif, pour que le Khédive pût dire qu'il régnait en roi constitutionnel.

Il rendit aussi à cet effet un Décret le 6 janvier 1879, qui prescrit qu'aucun impôt ne pourra être perçu et aucune « mesure générale d'administration

« ne pourra être appliquée, si ce n'est en vertu d'une
« loi présentée par le Conseil des ministres, sanc-
« tionnée par nous et insérée au *Moniteur officiel*
(Le principe de publicité des Lois fut pour la première fois reconnu).

Nubar Pacha, flatté de la confiance et de l'appui que lui montraient la France et l'Angleterre semblait se désintéresser du reste. Il ne devait toutefois réussir dans sa mission qu'avec le concours du Khédive qu'on commença d'accuser, malgré tout ce qu'il fit, d'intriguer contre le nouveau ministère, lequel était un ministère, étranger en réalité. Il se défendait derrière le fait qu'il était seulement un monarque constitutionnel.

Lorsque Lord Salisbury invita Lord Vivian à dire au Khédive qu'en cas d'échec du nouveau système la responsabilité en retombera sur lui (Lord Cromer M.-E.); le Khédive pensa qu'il n'était ni juste ni logique de lui faire endosser cette responsabilité après qu'il avait accepté, de propos délibéré, la position d'un gouvernant constitutionnel ; il gouvernait comme « la reine Victoria », dit-il, « un ministère responsable ayant été formé pour le conseiller, comment pouvait-on admettre dans un régime constitutionnel qu'un ministère échappât à sa responsabilité ; si le ministère n'était pas responsable de ses actes, qu'elle serait alors la signification d'un ministère responsable ».

Une crise ministérielle était imminente ; la nouvelle machine gouvernementale fonctionnait quoique

avec une grande friction et Nubar Pacha dans son insuccès disait en désespoir : « Nous tournons dans un cercle vicieux, nous ne marchons pas ».

En déclinant à l'avance toute responsabilité et en se tenant à dessein en dehors des affaires de l'administration, le khédivé était mieux avisé du danger que courrait le ministère qui se trouvait ainsi incapable de diriger le gouvernement sans le concours efficace du souverain,

L'autorité morale du Cabinet s'affaiblissait et le mécontentement du peuple devait suivre celui du Khédivé. On venait de licencier une partie de l'armée et 2.500 officiers étaient mis en demi solde sans leur payer même l'arriéré de leurs appointements. Latif Bey Selim, un officier éclairé et patriote ardent, amenait le 18 février 1879, ses collègues au ministère et là ils se livrèrent à une manifestation violente contre Nubar Pacha et M. Wilson le ministre des Finances. Le Khédivé dut intervenir et sauver la situation, qui menaçait de prendre de graves proportions. Le 19 février 1879 Nubar donnait sa démission, le Khédivé assumait lui-même en personne la présidence du Conseil des ministres, pour calmer les esprits agités.

Quelques jours après les deux puissances européennes faisaient un accord avec le Khédivé, d'après lequel celui-ci acceptait de ne pas assister aux délibérations du Conseil des ministres dont la présidence sera confiée au Prince Mohamed Tewfick son fils, et les deux membres européens du Cabinet avaient le

droit d'opposer leur veto à toute mesure qu'ils désapprouveraient. Ce droit ne pourra être exercé par les deux ministres européens, que conjointement.

Le Khédive se réservait le droit de se consulter avec ses ministres ensemble, en dehors du Conseil ou avec chaque ministre séparément. Par cet échange de vues il entendait avec raison sauvegarder le principe même de sa souveraineté, en disposant seul de la sanction de leurs décisions et en conservant en cas de désaccord, le droit de les révoquer ; les choses ne pouvaient pas se passer autrement sans que le souverain abdiquât au profit de ses ministres, comme il venait d'abdiquer deux ans auparavant au profit de ses créanciers pour voir surgir cette tutelle rigoureuse qui était en train de le dépouiller de son autorité pour commander et régner à sa place.

Par cette tutelle, la diplomatie européenne s'immisçant trop dans l'administration du pays se préparait des difficultés énormes et reculait l'expectative d'une indépendance à laquelle l'Egypte avait droit au même titre que la Grèce, la Bulgarie, la Serbie, qui s'étaient détachées de la Turquie.

§ 3. — *Conseil d'Etat*

Treize ans étaient passés depuis l'institution de la Chambre des députés de 1876. Cette soi-disant représentation nationale était concentrée toute entière dans la personne de son président, ordinairement nommé par le Khédive et faisant, à ce titre,

partie du Conseil privé (Sorte de Conseil d'Etat).

Avant la constitution d'un Conseil de Ministres avec responsabilité ministérielle, les Ministres ne formaient pas de Cabinet, ils avaient le rôle de simples conseillers du Khédive et faisaient partie du même Conseil privé.

Etaient membres aussi de ce Conseil : 1° Le Président des Méglés El Ahkam (Haute Cour de Justice indigène) ; 2° le Président du Méglés Hasbi (Conseil de famille et de succession) 3° le Sirdar de l'Armée (Généralissime) ; 4° le Conseiller des Travaux publics (outre le ministre) ; 5° le Gouverneur du Caire ; 6° le Gouverneur d'Alexandrie ; 7° Quatre notabilités choisies par le Kédive parmi les hauts fonctionnaires en retraite.

En tout 21 membres qui se réunissaient, en Conseil privé sous la présidence du Khédive.

Le Conseil avait pour mission de préparer les projets de loi et de règlements et donner son avis sur les questions administratives que chaque Ministre lui soumettait sur l'ordre du Kédive.

Après la Constitution du Conseil des Ministres avec Nubar Pacha dans la nouvelle forme (1878-1879), le Conseil privé eut son rôle diminué et la Chambre des Députés perdait ainsi le peu d'importance qu'elle était sensé avoir dans l'élaboration indirecte des lois par l'organe de son Président qui assistait aux séances du Conseil privé.

Le revirement survenu aux dispositions du Khédive allait déterminer dans l'ensemble des institu-

tions représentation du Pays un changement qui donnera au Conseil privé la forme d'un véritable Conseil d'Etat institué sur le modèle du Conseil d'Etat de France.

*
* *
*

La chute du Ministère Nubar était provoquée par un vif mécontentement qui gagnait toutes les classes de la population ; des pétitions étaient adressées contre le Ministère de tous les côtés demandant des réformes ; la Chambre des députés crut un moment, sortir de son inertie, en s'adjoignant les Uleinas Cheikms, notables et dignitaires de l'Etat pour voter, dans une sorte d'assemblée générale, une adresse (7 avril 1879) à l'encontre de la déclaration qu'avait faite le ministre des Finances du cabinet démissionnaire sur la foi de la décision de la Commission supérieure d'enquête qui concluait que l'Egypte était en déconfiture et ne pouvait pas faire face à ses engagements en rejetant la responsabilité sur le Khédivé.

Cette adresse enjoignait au Khédivé de déclarer le contraire en présentant aux agents des Puissances un Règlement élaboré par cette Assemblée Générale contenant l'expression des vœux du Pays.

Le Prince Tewfik qui avait succédé à Nubar Pacha ne voulant pas être en contradiction avec le sentiment national donna sa démission de Président du Conseil des Ministres.

Le Khédivé le fit remplacer par Chérif Pacha.

La Nation demandait l'établissement d'un Conseil de ministres dont les membres devaient être essentiellement Egyptiens et responsables devant une Chambre des Députés élue suivant un mode d'élection nouveau; enfin un système représentatif complet où le pouvoir législatif serait distinct du pouvoir exécutif.

« Le Khédivé était partisan d'une pareille organisation. Comme Chef d'Etat et comme Egyptien, « disait-il dans son nouveau rescrit du 7 avril 1879 « à Chérif Pacha qu'il chargea de former un nouveau « ministère, je considère comme un devoir sacré « pour moi de suivre l'opinion de mon pays et de « donner satisfaction à ses aspirations légitimes; « la conduite du ministre précédent n'ayant pas « gagné la confiance de la Nation en sa faveur, occasionna, à mon grand regret, la perturbation dans « les affaires et fit succéder le trouble au calme; « malgré mes avertissements, les Ministres et les « Agents Généraux des Puissances n'y avaient porté « aucune attention; notamment la déclaration du « Ministre des Finances faite à l'encontre des lois « en vigueur et des droits acquis pour conclure à « l'état de déconfiture de l'Egypte fit mal disposer « les nations à l'égard du Ministère; ainsi que cela « résulte du procès-verbal qui me fut présenté constatant ces faits dont l'authenticité me fut prouvée. « Je vous ai donc chargé de former un nouveau « ministère par application du rescrit du 28 août « 1878, ministère dont les membres seront des natio-

« naux égyptiens qui auront à se conformer aux pres-
« criptions du dit rescrit et à veiller, avec la plus
« parfaite circonspection, à l'exécution de leurs man-
« dats, car ils seront tenus responsables devant
« une Chambre de Députés dont les membres seront
« élus par la nation et dont les attributions seront
« suffisamment définies pour faire face aux exigences
« de la situation intérieure d'une façon conforme
« aux vues de la Nation elle-même. »

« Le ministère devra se préoccuper avant tout de
« préparer des lois organiques comme celles en
« vigueur en Europe, en tenant compte des mœurs
« et coutumes nationales et avoir un soin spécial à
« appliquer le règlement financier élaboré par les
« personnages et les notables du pays et sanctionné
« par moi; il n'apportera pas le moindre délai à
« établir le contrôle nécessaire sur les rentes et les
« dépenses, ce contrôle étant la garantie indispen-
« sable à l'Egypte et aux services gagés dont fait
« mention notre Décret du 18 novembre 1876 ».

« Confiant en votre loyauté au service de la Patrie,
« je ne doute pas que vous vous ferez assister dans
« cette mission par des hommes de confiance, comme
« vous, dont la réputation est connue de tout, pour
« que soient atteints les buts de civilisation et de
« prospérité auxquels je veux amener mon attention.

« Ce rescrit fut envoyé par le nouveau président de
« Conseil à tous les Consuls généraux des Puissances
« étrangères, le 10 avril 1879.

« Comme épilogue de ce règlement national, l'As-

semblée générale qui l'élabora émit le vœu de voir le Khédive accorder à la Chambre des députés une entière liberté et tous les pouvoirs législatifs en matière de finance et d'administration intérieure comme cela se pratique en Europe et que le règlement électoral existant fut modifié, à l'instar des élections adopté dans les pays de l'Europe, en chargeant le Ministère de faire des lois organiques pour la représentation nationale qui seront étudiées et votées par la Chambre des députés et sanctionnées par le Khédive.

En réalité c'était le Khédive qui faisait parler la nation.

Mais dès ce moment la question de l'émancipation du peuple était posée et le conflit était ouvert entre la nation et les Puissances étrangères. Il impliquera des crises qui réveilleront le nationalisme dans le pays.

* * *

Le lendemain un décret du 23 avril 1897 fut promulgué instituant le Conseil d'Etat qui restera à l'état de projet. Sa composition devait être mixte ; ses membres étaient : 4 conseillers européens et 4 conseillers égyptiens ; 2 maîtres de requêtes européens et 2 maîtres de requêtes égyptiens ; le président devait être le président du Conseil des ministres avec deux vice-présidents européens. La majorité était ainsi garantie en faveur de l'élément européen, « afin de prouver disait le rapport de Chérif Pacha, que le Gouvernement du vice-roi, tout

« en conservant son caractère national auquel aucun
« pays ne peut renoncer sans blesser le sentiment, la
« dignité et les droits sacrés de la nation, ne doit
« toutefois se soustraire aux légitimes influences
« des étrangers ni se priver du concours de leurs
« lumières dans l'accomplissement de l'œuvre de
« régénération entreprise » (Alp. Bourgeret, avocat
à la Cour d'Appel de Paris). Ce Conseil d'Etat
devait être appelé à préparer les projets des lois et
les règlements d'administration publique, donner
des avis sur des questions de droit et d'intérêt
public, statuer sur le contentieux administratif et
en outre exercer une haute police d'administration
(prof. H. Lamba).

Sans le décret du 22 avril qui amena la protesta-
tion des Puissances pour l'avoir jugé en opposition
avec le

Cette innovation, avec les autres changements que
le Khédive comptait adopter pour modifier le sys-
tème représentatif, aurait mis en ordre l'adminis-
tration égyptienne, sans porter atteinte à la sou-
veraineté du Khédive ni à la dignité de la nation et
avait empêché les illusions qui vont naître chez celle-
ci et l'avait acheminé sans trouble à son émancipa-
tion.

Mais les deux puissances rivales ne pouvaient
plus reculer après la protestation de l'Europe ; la
déchéance du Khédive s'ensuivit.

CHAPITRE VI

LE RÈGNE DE TEWFIK PASHA L'OCCUPATION ET LE PROTECTORAT

§ 1. — *Chambre des délégués de 1881*

Un calme suivit comme d'habitude les fortes commotions. Sous Tewfik l'autorité du Conseil des ministres fut reconstituée avec le contrôle étranger, mais la trop évidente immixtion étrangère dans le gouvernement entretint chez le peuple une sourde hostilité. Les Egyptiens se trouvèrent financièrement, industriellement, commercialement dépendre des étrangers, qui faisaient en Egypte la pluie et le beau temps ; à la servitude de la féodalité des mamelouks et du despotisme khédivial succéda une servitude plus inique, celle de la toute puissance du capital étranger.

Les créanciers de l'Egypte étaient favorisés à tous les points de vue, leur sort dut être réglé en 1880 par la loi de liquidation appelé la Charte financière de l'Egypte. Il y eut après sa promulgation et pendant son exécution un temps relativement court d'apaisement ; mais à la faveur de cet apaisement même le parti national venait de prendre ses premiers élans. Et par un de ces revirements habituels

dans l'attitude des peuples, on rendait le pouvoir personnel du Khédive précédent responsable du désastre financier et cette idée s'emparait de plus en plus de toutes les classes de la société égyptienne, aux institutions et aux vues européennes à laquelle il ne lui restait plus qu'à suivre l'évolution de l'Occident vers lequel tous les regards étaient tournés. Nation, patrie, patriotisme, liberté, fraternité, égalité, la Révolution française, les hommes de cette révolution, voilà le sujet qui était dans toutes les bouches et sur lesquelles la presse composait ces entrefilets littéraires et ardents, mettant en relief la formule du jour « l'Egypte aux Egyptiens ».

Un philosophe oriental, d'origine afgan, le cheikh Gamal el Din avait répandu dans son entourage d'universitaires des idées de liberté. Il fut exilé. Ses disciples répandaient après lui ses enseignements.

Le chauvinisme s'emparait des militaires. On tenait des conciliabules sous la présidence d'Arabi. Les officiers étrangers, circassiens d'origine, accaparant toutes les distinctions au détriment des officiers indigènes étaient notés. Le ministre de Guerre, Circassien lui-même, fut un choix suspect et déplacé.

La démarche assez orageuse des officiers en 1879 aurait dû appeler la sollicitude du gouvernement sur le sort des officiers indigènes mal payés ; on en rejetait le tort sur les deux contrôleurs généraux trop portés à refuser toute dépense dans l'intérêt des créanciers sans se montrer avarés, cependant, vis-à-

vis des étrangers européens, qui pullulaient dans les administrations de l'Etat.

On était resté quelque temps, dans le début, sur l'illusion de l'autorité khédiviale ; mais on s'était vite déçu. Dans l'état d'esprit d'une nationalité naissante, un gouvernement prudent aurait donné quelque satisfaction au peuple car à cet esprit on devrait certains égards. Mais l'Europe créancière ne voulait trouver devant elle que des débiteurs et le gouvernement harcelé pris dans sa faiblesse entre l'enclume et le marteau ne pouvait rien.

Le Gouvernement de Riaz Pacha était accusé d'avoir un faible pour l'Angleterre. Lord Granville dut l'absoudre par un message adressé au Conseil général et public.

Des démonstrations armées, des manifestations populaires, on obtint la chute du ministère Riaz, la discipline militaire était rompue et le sentiment patriotique se déchainait partout dans les assemblées nationalistes improvisées sous la vibration des discours enflammés.

Chérif Pacha, le nouveau président du Conseil proposa au Khédive le projet d'associer la nation, aux réorganisations tentées par le gouvernement. Ce fut un retour à la politique nationale qu'il avait inaugurée sous la pression des événements qui se déroulèrent pendant la fin du règne précédent.

Chérif Pacha proposa au Khédive de convoquer la Chambre des députés à la suite de nouvelles élections et de soumettre à son examen les questions

portant sur les impôts, les corvées, l'institution des conseils provinciaux, questions que les députés (délégés) par leurs relations constantes et directes avec le sol et les habitants, leurs connaissances des intérêts devaient aider à résoudre car elles étaient d'un intérêt pressant pour les populations agricoles.

La Chambre des Délégués fut réunie le 25 décembre 1881 (1^{er} Safar 1299) à la suite d'élections faites d'après la loi existante. Le pays envoya 82 délégués au lieu de 75 qui furent ses représentants et qui n'avaient d'après le règlement organique du 21 Ragab 1283 (1866) aucun pouvoir ; mais qui étaient cette fois-ci impatients de jouer un rôle plus prépondérant et plus naturel, tant les choses étaient changées. Le Khédive fit l'ouverture solennellement par un discours exprimant aux représentants sa satisfaction de les voir réunis pour représenter les intérêts du pays. « Il voulait, dit-il, dès son avènement, avec « fermeté et sincérité, l'ouverture de la Chambre des « délégués mais les difficultés qui se pressaient l'en « avaient empêché et maintenant que les questions « financières étaient réglées avec le concours des « puissances amies, il s'empressait de le faire ». Dans un langage élevé, plein de foi dans l'avenir, le Khédive traçait à la Chambre son programme en faisant appel à sa prudence et à sa modération. Il offrait aux délégués de la nation une collaboration inconnue des règnes antérieurs. C'était là dans l'histoire du gouvernement de l'Egypte une concession considérable aux idées modernes (P^r H. Lamba).

§ 2. — *Constitution de 1882*

Les dernières tentatives d'Ismaïl ne furent pas vaines. Son amour des grandeurs avait fait pousser le pays dans la voie des libertés. L'autocratie gouvernementale devint moins autocrate ; et les idées nationalistes firent des progrès rapides.

Chérif Pasha, ministre qu'il avait appelé au pouvoir pour mettre en vigueur les institutions libérales qu'il accordait au peuple et que le Khédive Tewfick avait maintenu au pouvoir, veut devoir, à son retour au pouvoir après la chute de Riaz, réformer le Règlement Organique du 21 Rajah 1283 (nov. 1866). Il fit élaborer par le Conseil des ministres un projet de Règlement donnant des attributions assez larges à la Chambre des députés.

Celle-ci, où le parti nationaliste était en prépondérance, entendait se considérer à l'égal d'un Parlement. Elle en exigeait le pouvoir et réclamait une véritable Constitution.

Ce règlement était composé de 48 articles : le mode d'élections devait être changé suivant un règlement à faire (art. 1). L'inviolabilité et la complète liberté des députés étaient suffisamment garanties (art. 3 et 4). Le Président de la Chambre était nommé par le Khédive sur trois députés élus par la Chambre (art. 13). Le droit de questions et d'interpellation des ministres était accordé à la Chambre (art. 17 et 18). La responsabilité solidaire du Conseil des ministres devant la Chambre ; et chaque ministre

responsable de sa gestion (art. 20-21). En cas de dissidence entre le cabinet et la Chambre, si le cabinet ne donne pas sa démission, la Chambre serait dissoute sur l'ordre du Khédive ; mais si la nouvelle Chambre maintient l'opinion de la Chambre précédente, le cabinet devrait démissionner (art. 22 et 23). Les projets de lois devraient être préparés par le Cabinet ; mais aucune loi ne devait entrer en vigueur, aucun impôt ou contribution de n'importe quel genre ne pouvait être établi qu'avec le consentement de la Chambre (art. 27-29). Le droit de voter le budget des recettes et des dépenses appartenait à la Chambre (art. 30-33).

Un comité fut nommé par la Chambre pour discuter ce règlement qui fut approuvé après certaines modifications.

Les deux contrôleurs français et anglais s'opposaient à ce que le budget fut voté par la Chambre. Celle-ci y tenait. Mais les contrôleurs trouvaient que ce droit donné à la Chambre aurait compromis les garanties assurées aux créanciers, car il aurait eu, selon leur avis, pour conséquence nécessaire de faire passer du Conseil des ministres à la Chambre la direction des affaires du pays. Les contrôleurs présentèrent une protestation disant que « cette mesure est d'autant plus grave que l'inexpérience de la Chambre était incontestablement réputée et que ses dispositions à l'égard de l'élément européen dans l'administration étaient certainement hostiles ».

Il était certain que refuser à la Chambre le droit

de voter le budget devait amener à une crise. Cette opposition des contrôleurs fut communiquée par le président du Conseil à la Chambre. Cette dernière, après de vives discussions, décida de modifier l'article concernant le budget dans ce sens : « Le budget sera discuté par un comité composé d'autant de députés qu'il y a de ministres au cabinet et sera voté par ce comité à la majorité ou à l'unanimité. En cas de désaccord à égalité de voix, le budget sera soumis à la Chambre qui votera en dernier ressort. Si dans ce départage, l'avis des ministres est maintenu par la décision de la Chambre, le budget sera exécutoire ; mais si c'est l'avis des députés qui est maintenu et qu'un accord est reconnu impossible, l'article du Règlement Organique concernant le cas de dissidence entre le cabinet et la Chambre sera appliqué ».

Un comité de 15 députés fut nommé par la Chambre avec mission de se présenter au Khédive et de demander l'exécution de cette décision ou la démission du cabinet.

Chérif pasha donna sa démission ; le Khédive appela le comité de la Chambre et le chargea de choisir le président de Conseil. Les députés s'abstinrent, mais le lendemain sur l'insistance du Khédive, ils manifestèrent le désir de conférer la présidence du Conseil à quelqu'un qui accepterait d'exécuter la décision de la Chambre et en laissèrent le choix au Khédive. Le ministère Sami-Arabi fut désigné, la victoire du peuple fut consacrée.

Lord Granville faisait dire pourtant à M. Gambetta qu'il considérait comme inadmissible les prétentions de la Chambre en matière du Budget. Mais déjà depuis 1881, l'Angleterre et la France se concentraient sans s'entendre. L'Angleterre avait pris le pas sur sa rivale en adoptant une politique plus compatible au nouvel état des choses. Dans sa dépêche à Sir Malet, en date du 4 novembre, qui fut favorablement commentée par la presse locale, Lord Granville exposa franchement les vues de la politique de la Grande-Bretagne. « La politique britannique, dit-il, n'avait d'autre but que la prospérité de l'Egypte et le plein développement de la liberté ; s'intéressant à la cause du progrès et du bien-être des habitants, cette politique ne cessa de se recommander au gouvernement du Khédivé l'adoption des mesures propres à relèver le peuple d'un état de sujétion et d'oppression à un état d'aisance et de sécurité. L'extension de l'éducation, l'abolition des impôts vexatoires, l'établissement de l'impôt foncier sur une base régulière et équitable, la diminution du travail forcé, toutes ces mesures furent recommandées et appuyées. Il n'insistera pas davantage sur son désir de conserver à l'Egypte la jouissance du degré d'indépendance garantie par des chartes constitutionnelles ; que le gouvernement anglais se mettrait en opposition avec les traditions les plus chères de son histoire nationale s'il venait à avoir le désir de diminuer cette liberté ou de faire modifier les institutions qui lui doivent leur origine. »

Lord Granville dans son message au peuple égyptien prit soin de ne pas trop appuyer sur les droits des créanciers comme le fit après lui le Ministre Français. Le ton d'exclusivisme sur lequel fut rédigé le message français était relevé dans les milieux nationalistes et donna le beau rôle à l'initiative britannique.

A la suite de la promulgation de la Constitution égyptienne de 1882 qui eut tous les caractères d'une constitution arrachée par le peuple à son souverain, les Egyptiens ne pouvaient plus les contenir de joie. Des fêtes publiques furent célébrées; les ministres du peuple furent partout ovationnés. Mohmond Sami et Arabi recevaient les félicitations de toutes parts; ils étaient choyés en public par les indigènes et les Européens également. M. Macdonald envoya de Londres une dépêche à Arabi le 4 février 1882, ainsi conçue : « En avant donc, il n'y a aucune crainte; la nation anglaise porte un grand intérêt et une profonde sympathie au fellah avili; que Dieu confonde les capitalistes aux spéculations iniques et qu'il garde la Nation égyptienne » (traduction de l'arabe. *Recueil du Journal de Mabroussa*).

Chose étrange; comme l'histoire se répète !

L'Egypte, plus mûre aujourd'hui au régime démocratique, dans des conditions analogues de propension libérale et de règne à l'idée constitutionnelle moderne est sur le point de tendre la main au même M. Macdonald.

§ 3. — *Constitution de 1883 et 1913*

Après l'occupation anglaise, le Khédive Tewfick, obéissant à l'influence anglaise octroya une constitution à son peuple. Elle est contenue dans la loi organique du 1^{er} mai 1883, et comparée à la Constitution de 1882 elle restreint considérablement la part donnée au peuple dans la direction des affaires, surtout en matière financière.

Un Conseil Législatif est créé ; il consiste de 14 membres nommés par le Khédive et de 16 nommés au suffrage indirect c'est-à-dire par les conseils municipaux. Ce conseil, se réunissant aux ministres et à 46 notables élus, eux aussi, par le suffrage indirect, forme l'Assemblée Générale. Cette Assemblée Générale joue un rôle important sur un point : aucun impôt direct ne peut être établi sans son consentement. A part cela l'Assemblée Générale, aussi bien que le Conseil Législatif ne peuvent émettre leur avis que sur certains objets spécifiés. Si le Gouvernement n'était pas forcé de suivre cet avis, mais s'il s'en écartait il devait en donner à ces corps les motifs écrits.

Dans cette Constitution le budget est aussi soumis au Conseil Législatif, mais les services nécessités par le tribut, la dette publique, et en général toutes les obligations et charges résultant des conventions internationales ne peuvent former l'objet d'une délibération, pas même d'un vœu.

Quant à l'Assemblée Générale, elle peut être

entendue pour tout emprunt public, et pour la construction ou la suppression d'un canal ou chemin de fer traversant plusieurs provinces. Elle peut aussi exprimer son opinion sur toutes les matières économiques, administratives et financières.

La loi organique du 1^{er} juillet 1913 est venue modifier cette organisation. Ses deux assemblées sont remplacées par une seule : l'Assemblée Législative. Elle comprend des membres de droit (les ministres), des membres élus et des membres nommés. Aucune loi ne peut être promulguée sans lui avoir été présentée pour son avis.

L'Assemblée a le droit de faire des propositions de loi au Conseil des ministres, si celui-ci les accepte il les renvoie à l'Assemblée pour qu'elle les statue ; s'il les refuse, il notifie à l'Assemblée les motifs de ce refus et l'Assemblée ne peut pas alors discuter ces motifs. Tous les pouvoirs que nous avons énumérés comme appartenant à l'Assemblée Générale et au Conseil Législatif de 1883 sont transmis à l'Assemblée Législative de 1913.

La loi organique de 1913 institue aussi un conseil provincial dans chaque mondirich ou gouvernorat. En vertu de l'article 35 et suivants, les dispositions de la loi du 13 septembre 1909 sont reproduites. Les conseils municipaux peuvent voter des impositions temporaires dans la Mondirieh, destinés à des dépenses d'utilité publique. Jusqu'à concurrence de 5 0/0 du montant de l'impôt foncier dans la Mondirieh

la décision du Conseil provincial est définitive et fait l'objet d'un décret.

La guerre vint couper court aux activités de cette assemblée. Elle fut prorogée indéfiniment jusqu'à la fin de la guerre. Dans l'intervalle, l'Egypte s'étant jointe aux Alliés se débarrassa du joug turc, mais fut bientôt déclarée Protectorat britannique, avec promesse de complète indépendance à la fin de la guerre, lorsque tout danger d'attaque aura disparu. Cette promesse n'ayant pas été tenue en 1919, et l'Egypte voyant que le traité de Versailles la condamnerait à rester sous le joug britannique qui avait duré presque quarante ans, se vit à bout de patience et voulut se faire entendre de gré ou de force. Lorsque l'âme d'une nation s'éveille, lorsque cette nation entière veut une chose comme un seul homme, aucun pouvoir humain ne peut l'arrêter. Les forces disciplinées de Napoléon ne pouvaient pas venir à bout de la résistance nationale des Espagnols, les forces anglaises ne pouvaient rien contre les revendications justes de l'Egypte Nouvelle. La résistance des hommes politiques anglais ne fit qu'aggraver les choses. Ils s'en sont aperçu et la déclaration du 28 février 1922 ne fut que le premier pas vers leur reconnaissance de l'indépendance égyptienne ; la Constitution de 1923 fut le deuxième pas dans la voie de cette indépendance. Les négociations qui auront lieu, nous l'espérons, prochainement, marqueront la dernière étape de cette phase.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

NATURE DE LA CONSTITUTION

Dès le préambule du rescrit établissant le régime constitutionnel en Egypte, nous rencontrons une difficulté : celle de savoir dans quelle catégorie de constitutions nous devons placer la Constitution Egyptienne du point de la modalité de son établissement. Nous savons que les principales modes d'établir une Constitution sont : 1° Le pacte ; 2° la Convention ; 3° l'Octroi.

« Le pacte, nous dit M. de Lapradelle, est un contrat entre le prince et le Parlement, en d'autres mots, entre le Prince et la Nation, représentée par le Parlement. » Nous pouvons donc mettre de côté cette catégorie. La Constitution égyptienne n'a pas été établie par un pacte. Nous pouvons aussi mettre de côté la deuxième catégorie, car, pour qu'il y ait Convention, il doit y avoir une permission unilatérale de la volonté nationale, ce qui n'est pas le cas ici.

Donc, nous sommes acculés à accepter la troi-

sième catégorie, et dire que la Constitution égyptienne a été octroyée. Cette admission semble justifiée par la forme même de la constitution dans une période où il n'y avait pas une Assemblée législative réunie pour réclamer une nouvelle Convention au nom du peuple, ou en créer une dans une période où la volonté nationale ne s'exprimait pas plus violemment par une Révolution, le roi décrète la réunion d'une Commission pour discuter et préparer un projet de Convention. Ce projet est soumis à un comité également nommé par le roi, et le texte final est établi par un rescrit royal qui le promulgue et déclare qu'il régirait dorénavant les institutions de l'Egypte.

Quelle marque plus claire avons-nous que le roi a octroyé une Constitution à son peuple ? Non seulement la forme de rescrit qu'a prise la Constitution démontre qu'elle est octroyée, mais les termes mêmes du Préambule enlèveraient tout doute qui existerait à ce sujet :

« Nous, Roi d'Egypte,

Considérant que dès notre avènement au Trône et l'engagement que nous avons pris de veiller sur le dépôt que le Très-Haut Nous a confié, tous Nos efforts ont constamment tendu à assurer le bien-être de Notre Peuple et à le guider dans la voie que nous savons devoir le conduire au bonheur et au progrès et lui valoir les bienfaits dont jouissent les peuples libres et civilisés :

Considérant que ce résultat ne peut être véritablement acquis que par la possession d'un régime

constitutionnel semblable aux régimes constitutionnels les plus modernes et les plus perfectionnés, et propre à assurer au peuple une vie heureuse prospère et complètement libre : à lui garantir une participation effective dans l'administration des affaires publiques, l'élaboration des Lois et contrôles de leur exécution ; à lui inspirer la quiétude et la confiance dans le présent et dans l'avenir, tout en sauvegardant l'esprit national, les qualités et les traits distinctifs qui sont le glorieux héritage historique de Notre Peuple :

Considérant que ce fut toujours là Notre idéal le plus cher et l'objet principal des efforts que Nous déployâmes en vue d'élever Notre Peuple au rang élevé à la hauteur de sa grandeur historique passée, rang auquel son intelligence et ses aptitudes lui donnent le droit de prétendre, et en vue de lui permettre de tenir dignement la place qui lui revient parmi les peuples et les nations civilisées. »

Jusqu'ici tout va bien. Mais nous trouvons dans l'article 23 cette mention : « Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la présente Constitution. » Maintenant si les Pouvoirs émanent de la Nation, c'est que c'est la Nation qui est souveraine, et c'est donc elle qui doit établir la Constitution : c'est-à-dire la manière dont elle a l'intention d'exercer ses droits de souveraineté. Mais nous venons de voir que la Constitution porte la marque d'une Constitution octroyée par le Roi. Comment pourrions-nous harmoniser l'article 23

avec la forme de la Constitution et les termes du préambule ? Ce sera tâche difficile. L'harmonie aurait été accomplie si la proposition de Maher Bey avait été acceptée. « Le projet de Constitution ne deviendrait Loi qu'après avoir été accepté par le premier parlement Egyptien », nous dit-il. Mais on pourrait toujours établir un semblant d'harmonie en expliquant les choses de la manière suivante : La souveraineté en Egypte appartenait comme il est bien admis dans tous les Etats modernes, à la Nation. En 1923, le seul représentant de la volonté nationale était le Roi. Le Roi donc, en décrétant l'établissement du régime constitutionnel par un rescrit n'a fait que refléter la volonté nationale dont il est le résiduaire. La nation lui ayant confié la surveillance de ses destinées, le Roi a vu qu'elle avait besoin d'une Constitution nouvelle et lui a donné celle qu'il croyait la meilleure. Il n'a joué que le rôle qu'aurait pu jouer une Assemblée Constituante représentant la volonté nationale, et ayant pour tâche de lui donner une Constitution. Dans les deux cas, la souveraineté réside dans la Nation ; la seule différence est que le Gouvernement de par toute la Nation étant impossible, la Nation confiera le pouvoir dans un cas, à une Assemblée, dans l'autre à un roi, comme ici. Nous pouvons ainsi harmoniser ces deux idées : La Souveraineté Nationale admise par l'article 23 — et qu'on ne peut vraiment pas nier — et la Constitution octroyée.

CHAPITRE II

§ 1. — *Le Roi, la Régence*

L'Égypte étant un royaume ayant à sa tête le Roi Fouad I^{er}, descendant de Mohammed Ali, la Constitution fixe le mode de succession en rendant la Couronne héréditaire dans la dynastie de Mohammed-Ali, et « conformément à l'ordre établi par la loi du 13 avril 1922 » (§ 32).

La Constitution prend aussi ses précautions dans le cas où un ayant-droit au Trône ferait défaut. Dans ce cas, « le Roi pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres réunies en Congrès. Pour la validité des délibérations, la présence des trois quarts des membres composant chaque Chambre et la majorité des deux tiers des suffrages sont nécessaires ». On n'aurait pu mieux faire. Le pouvoir de nommer un successeur au trône ne pouvait ici, appartenir qu'au roi. Si le pouvoir avait été donné aux Chambres réunies en Congrès, cela aurait donné libre cours aux intrigues des différents candidats : chacun aurait usé de son influence parmi les partis, de son argent et des divers instruments à sa disposition pour arriver à son but. Si le droit à la Couronne avait été électif (comme la Présidence de la Répu-

blique Française) le pouvoir d'élire aurait naturellement appartenu aux deux Chambres ou bien à un vote direct de la Nation. Mais ici le Roi, gardien de l'honneur de la Couronne et de la Dynastie dont il est le représentant, choisirait le meilleur successeur à cette tutelle ! Le fait que c'est à lui qu'incombe le droit de choisir son successeur tuerait tout espoir d'intrigue. Il se peut qu'un roi abuse de ce privilège, nous dira-t-on ? Mais à cela on répondra que l'assentiment des deux Chambres étant nécessaire, nous avons ici un frein à cet abus. La mesure est très sage ; le roi et la Nation représentée par le Congrès, auraient ainsi choisi celui qui commencera une nouvelle dynastie et prendra sous sa garde le dépôt sacré qui lui est confié.

La Constitution est allée encore plus loin dans sa prudence ; elle a prévu le cas, rare en effet, mais non pas impossible, où le trône serait vacant et où un successeur n'aurait pas été nommé par la manière établie ci-dessus. En effet, dans ce cas, c'est aux deux Chambres assemblées en Congrès, qu'incombe le devoir de choisir le nouveau Roi. Comme dans le cas précédent, la présence des trois quarts des membres de chaque Chambre est requise, et la majorité des deux tiers des suffrages est nécessaire. Cette élection aura lieu dans le délai de huit jours ; mais si cette élection n'a pas pu avoir lieu dans les huit jours, ou bien parce qu'il est impossible de réunir les trois quarts des membres de chaque chambre, aussi ces trois quarts étant réunis aucun candidat

n'a une majorité de deux tiers ou pour toute autre cause, alors le congrès quel que soit le nombre des membres présents peut élire un candidat à la majorité simple (art. 54).

Si, à la mort du roi, son héritier est encore mineur, une régence est établie. Mais qui nomme ce régent ? La Constitution ne nous le dit pas. Vraisemblablement, le roi nommerait le régent avec l'assentiment des Chambres, mais pas nécessairement assemblées en Congrès, et votant par une majorité spéciale comme c'est le cas où un ayant-droit au trône ferait défaut.

Dans le délai qui aurait lieu entre la mort d'un roi et la prestation du Serment par le nouveau roi ou par le régent, l'article 55 prévoit que les pouvoirs constitutionnels du roi seront exercés « au nom du peuple égyptien, par le Conseil des ministres ». Nous trouvons ici aussi une allusion à la souveraineté nationale.

En Angleterre, un régent est nommé par la même procédure qu'un Bill ordinaire, c'est-à-dire par un Bill qui a passé par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords et qui a été sanctionné par le roi. Pendant le règne de Georges III, ce roi étant devenu fou et incapable de sanctionner le Bill, on déclara que le grand chancelier pourrait apposer le grand Sceau sans l'ordre du roi. En assumant ses pouvoirs constitutionnels, le roi doit prêter un serment dans la forme suivante :

« Je jure par le Dieu Tout-Puissant, d'observer la

Constitution et les Lois du peuple Egyptien, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire » (art. 50). Il est intéressant de noter que ni dans ce serment ni dans aucun autre article de la Constitution mention n'est faite de la religion du chef d'Etat. Doit-il nécessairement être musulman ? Si, dans les siècles futurs, un Roi Egyptien devenait Copte ou si le Parlement dans le cas prévu par l'article 54 élisait un Roi Copte, qu'advierait-il ? L'article 149 posant que l'Islam est la religion de l'Etat serait-il suffisant pour faire déchoir le Roi Copte ? Cette clause devrait-elle nécessairement impliquer que le chef de cet Etat doit être musulman ? La Constitution aurait pu être plus explicite sur ce point important. En Angleterre, le Roi, en prêtant son serment d'Avènement doit jurer d'être fidèle et de défendre la religion protestante. L'acte de 1689 (Bill of Rights) déclare que seul un Protestant peut être Roi d'Angleterre ; il doit être protestant de l'Eglise Réformée.

Une autre hypothèse aussi intéressante surgit : Mais en admettant que le Roi *doit* être Musulman le Régent lui aussi devrait-il l'être ? Ou bien la Régence étant temporaire ne sera-t-elle pas liée aussi strictement.

§ 2. — *Les droits des citoyens*

La constitution égyptienne consacre un titre à l'énumération des droits des Egyptiens : Elle nous

dit que la liberté individuelle et la liberté d'opinion sont garanties, que la presse est libre et que les Egyptiens ont le droit de s'associer, etc... Là, elle a copié la constitution belge et les premières constitutions françaises et c'est là que nous trouvons la grande différence entre notre constitution et ce que nous pouvons appeler la constitution anglaise.

La constitution égyptienne, comme la constitution belge, avant elle, a énuméré les droits des citoyens. Ces droits sont devenus des lois constitutionnelles, des lois qui ne peuvent pas être changées par le législateur ordinaire. C'est déjà une grande garantie, mais ce n'est pas assez. C'est un grand pas que d'avoir élevé ces droits à une plus grande hauteur que les droits ordinaires, mais il faudrait pouvoir aussi trouver un remède sûr contre la violation de ces droits. C'est là qu'on aperçoit un des grands avantages des institutions anglaises.

Tandis que les constituants continentaux ont toujours commencé par une déclaration et une définition de droits et n'ont donné qu'une pensée insuffisante à l'établissement d'un remède adéquat pour protéger ces droits qu'ils proclamaient si hautement. Les Anglais par leur bon sens pratique et aussi quelque peu par la nature même de leur constitution concentraient toute leur attention à l'établissement des remèdes qui assureraient aux hommes la jouissance de leurs droits. Leur constitution n'est pas le résultat d'un acte législatif, mais elle est basée sur les décisions des Tribunaux. En Belgique ou en

Egypte les droits des citoyens sont assurés par la Constitution même, en Angleterre ils sont garantis par les décisions des tribunaux. Tous les droits sont donc égaux, car ils sont tous également garantis par les Tribunaux.

En France, en Belgique, en Egypte, l'existence du droit administratif donne une part de discrétion au pouvoir exécutif et où il y a discrétion il y a toujours place pour l'arbitraire. En Angleterre, les particuliers et les ministres sont traités sur un pied d'égalité. Tous sont responsables devant les mêmes tribunaux ordinaires.

A mon avis, le procédé anglais a établi des garanties plus grandes que le procédé belge et égyptien, par exemple : il a concentré toute son attention sur les remèdes à apporter plus tôt que sur les droits à établir. Prenons par exemple, le droit de liberté individuelle. L'article 4 de la Constitution égyptienne, déclare « que la liberté individuelle est garantie ». De même l'article 7 de la Constitution belge dit, que « la liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ». Nous aurons beau chercher dans les Statute Books et la déclaration la plus proche que nous pourrions trouver est dans l'article 39 de Magna Charta (1215). « Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur aut dissaisiatur, aut atlagetur, aut exuletur aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus nisi per legale iudicium parium suorum vel per legem ter-

ræ », et cette déclaration, comme nous le démontre le professeur Dicey, recorde l'existence d'un droit plutôt qu'il n'énonce l'établissement d'un nouveau droit.

La Constitution anglaise a fait mieux. Sans déclarer que la liberté individuelle est garantie, elle la garantit de fait le Habeas Corpus Acts, sont les actes qui garantissent cette liberté en Angleterre, mais nous n'y trouvons aucune déclaration sur le droit de liberté individuelle. Nous y verrons seulement un procédé, un instrument placé entre les mains du citoyen pour le garantir contre tous actes arbitraires. Ce sont de vrais actes de procédure.

Dans cette procédure, distinguons d'abord entre le writ, et l'acte de Habeas Corpus. Le premier est l'ordre par un juge du High Court (la Haute Cour) à quiconque détient en Angleterre une personne, fût-elle anglaise ou étrangère. Ce writ est donné à la demande de n'importe qui, pour qu'elle puisse démontrer à la satisfaction du juge que la personne est détenue illégalement. Par ce writ la détention du Corpus, de la personne détenue, a l'ordre de l'amener devant le Tribunal pour y être jugée.

L'acte de Habeas Corpus est celui qui règle l'emploi du writ. Les cas où il peut être démontré est la procédure. L'acte de 1679 (31 car. II ; c. 2) s'applique à une personne emprisonnée pour crime, celui de 1816 à tous les autres cas. Il serait long quoique intéressant de voir comment fonctionnent

ces deux actes. Nous nous contenterons pourtant de renvoyer le lecteur aux livres de la Constitution anglaise et leur assurant seulement ici que l'effet des actes est de permettre à une personne détenue par une cause quelconque d'être jugée au plus vite ou bien d'être libérée, elle a donc garanti le droit de l'individu à sa liberté comme aucune déclaration ne pouvait le faire.

Il est vrai qu'il y a ce qu'on appelle la suspension du Habeas Corpus Act qui a été comparée à la suspension des garanties constitutionnelles ou à la proclamation de siège, mais qui en vérité a une portée beaucoup moindre. La suspension du Habeas Corpus Act ne touche pas le droit ordinaire du citoyen au writ de Habeas Corpus. La suspension de l'acte ne vise que les personnes emprisonnées pour haute trahison ou une suspicion de haute trahison et qui ont été sur un warrant du secrétaire d'Etat. Dans tous les autres Etats, les suspensions du Habeas Corpus Act ne s'appliquent pas et ne touchent en aucune façon le droit que chaque homme, femme et enfant, possède à demander le Habeas Corpus writ, s'il n'est pas emprisonné dans les deux cas sus-mentionnés. Notons aussi, que la Suspension Acte est un acte annuel

Nous pouvons ainsi voir que la portée du Suspension Act ne peut pas être comparée dans sa garantie à la portée de la déclaration d'état de siège, car elle ne donne pas autant de place à l'arbitraire du pouvoir exécutif.

Nous ne voulons pas dire qu'en Belgique ou en Egypte, les citoyens dans les cas mentionnés ne jouissent pas d'une aussi grande liberté qu'en Angleterre. La distinction est vraiment formelle, mais tout de même on sent que dans des cas exceptionnels l'Anglais se trouvera dépourvu de son droit par le pouvoir exécutif plus difficilement (si jamais) que l'est l'Egyptien et le Belge.

Nous examinerons aussitôt la liberté de la presse en la prenant comme un autre exemple du procédé de deux constitutions. Ainsi l'article 15 déclare que « la presse est libre » et il peut être comparé à l'article 18 de la Constitution belge. En Angleterre les termes « Liberté de la Presse » ne sont pas employés devant les tribunaux. Ils y sont inconnus. La loi qui régie la presse est une loi ordinaire. C'est la loi de diffamation. La loi commune et générale est que chaque personne peut faire ou dire, ou écrire, ce que bon lui semble pourvu qu'il n'empiète pas sur le droit d'une personne libre. Le droit de X... s'arrête lorsqu'il peut nuire au droit légitime de Y... Si X... par des paroles ou par des écrits diffame Y... il a abusé de sa liberté et il sera puni, que cette diffamation soit faite par des paroles, par lettres privées ou par voie des journaux. Ici nous n'avons pas de loi spéciale pour les cas de diffamation par la presse. Comme c'est clair, comme c'est simple, et comme il ne donne aucune place à l'arbitraire. La liberté de la presse est une arme formidable dans les mains de

citoyens, des gouvernés, pour exprimer leur opinion ou bien pour exposer les abus des individus, que ces individus soient des particuliers, des administrateurs ou des ministres. Mais on peut en abuser et, par conséquent, il faut trouver moyen pour protéger les autres individus contre ces abus.

Il est juste qu'une personne puisse exprimer son avis librement, c'est aussi d'une utilité générale que les abus des personnes au pouvoir soient exposés. Donc donnons aux individus le droit d'émettre leurs opinions par paroles ou par écrit, donnons-leur le droit d'exposer ces abus. Mais n'oublions pas que le droit à la réputation ne doit pas être touché, donc protégeons celui-ci contre celui-là. Seulement, ne tombons pas dans la faute opposée et, voulant protéger le droit à la réputation, nous sacrifierons la liberté de la presse, surtout, vis-à-vis du pouvoir exécutif. Que le pouvoir exécutif n'ait pas plus de droit que l'individu ordinaire. Si l'un des ministres est attaqué dans la presse, si le gouvernement est accusé d'un abus, il aura le même pouvoir d'établir son innocence par les mêmes procédés qu'un individu ordinaire. Nous trouvons une mesure pareille, soutenue par Maher Bey dans la Commission, mais elle n'a pas été adoptée.

L'article 15 de la Constitution déclare la presse libre, il déclare aussi que la suppression des journaux par voie administrative est également interdite. Jusqu'ici tout va bien, car cette liberté est sauvegardée contre l'administration et en même

temps l'administration est sauvegardée contre tout abus *par la loi ordinaire*. Mais le dernier paragraphe de l'article détruit tout le bien bâti, car il ajoute, (sauf les cas où il serait nécessaire d'y recourir pour la protection de l'ordre social). Ce paragraphe met une arme dangereuse entre les mains du pouvoir exécutif, parce que le terme « protection de l'ordre social » est vague et peut être invoqué toutes les fois que le pouvoir exécutif se voit en but aux critiques de la presse et du parti opposé. C'est une arme doublement dangereuse dans un pays comme l'Egypte où vient de naître le vrai régime constitutionnel. Un ministère ayant un parti fort et bien organisé au Parlement, peut à sa guise museler la presse de l'opposition si celle-ci devient trop dangereuse. Pourquoi ajouter ce paragraphe et ainsi enlever d'une main ce qu'on avait semblé donner de si bon cœur d'une autre. Ici le pouvoir exécutif ne devrait avoir d'autre arme que le droit ordinaire qu'a tout citoyen diffamé : avoir recours aux tribunaux ordinaires pour établir son innocence, s'il est innocent.

CHAPITRE III

SÉPARATION DES POUVOIRS

Nous venons maintenant à la question des pouvoirs et il faut d'abord savoir combien de pouvoirs il y a dans l'Etat et si dans l'Etat égyptien il y aurait séparation absolue ou seulement tempérée.

La question du nombre de pouvoirs dans l'Etat a séparé les écrivains dans tous les siècles. Les deux écoles principales sont celles qui soutenaient qu'il y avait trois pouvoirs dans l'Etat (Montesquieu, Lockes, M. Esmein et M. Hauriou) et celles qui disaient qu'il n'y en avait que deux (Rousseau, Ducrocq et Berthelémy). Ainsi Locke soutenait qu'il y avait : 1° le pouvoir législatif ; 2° le pouvoir exécutif ; 3° le pouvoir fédératif, c'est-à-dire le pouvoir de faire la paix et de déclarer la guerre. Pour lui le pouvoir judiciaire n'existait pas, car ce n'était qu'une branche du pouvoir législatif. Montesquieu a dérivé sa théorie de celle de l'écrivain anglais, mais il l'a tellement transformée qu'elle est devenue une toute nouvelle création. Pour lui, les trois pouvoirs étaient : 1° l'exécutif ; 2° le législatif ; 3° le judiciaire. Le premier ressemble au pouvoir fédératif de Locke ; c'est lui qui fait la paix et la

guerre, envoie ou reçoit les ambassadeurs et établit la sûreté publique. Le deuxième fait les lois « pour un temps ou pour toujours », les abroge ou les modifie, tandis que le troisième applique les lois faites par le deuxième « Punit les crimes ou juge les différends des particuliers ». Les deux écrivains soutenaient la doctrine de la séparation des pouvoirs. Locke disait que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif devaient toujours être entre des mains différentes, mais que le pouvoir exécutif et le pouvoir fédératif devaient être unis.

Montesquieu, lui, voulait la séparation absolue comme elle existe aux Etats-Unis. Ces trois pouvoirs devaient toujours être séparés les uns des autres ; et il donnait des raisons pour cela : 1° « Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. La séparation des pouvoirs apporte une limite à cet abus » ; 2° La séparation assurera, seule le respect et la sûre application des lois.

« La séparation des pouvoirs, nous dit Esmein, était destinée à devenir l'un des articles du Credo élaboré par nos philosophes du XVIII^e siècle ». Nous trouvons dans Rousseau, mais l'écrivain genevois ne conçoit que deux pouvoirs : 1° l'exécutif ; 2° le législatif, et il a pleinement car on ne peut concevoir le pouvoir judiciaire que comme une branche du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

Ce principe de la séparation absolue des pouvoirs a été adopté par la révolution française, et la déclaration des Droits de l'homme le considère comme

essentiel. Mais l'utilité de ce principe est vraiment discutable, et s'il a des avantages nous ne devons pas les laisser nous aveugler aux désavantages qu'il contient, et qui, plus que balancent les avantages. La séparation a toujours été chimérique et ne s'est pas maintenue là où l'on a cherché à l'établir. Le pouvoir législatif a toujours su empiéter sur les autres pouvoirs. Condorcet nous dit avec raison, que l'un des deux résultats naît de la séparation des pouvoirs : 1° ou bien cette machine compliquée se brise par sa propre action ; 2° ou bien côte à côte avec le système établi par la loi un autre s'élève basé sur l'intrigue, et on aura, pour ainsi dire, deux Constitutions. L'une légale et publique, mais n'existant que dans le livre de la loi. L'autre secrète mais réelle « fruit d'un Convention tacite entre les pouvoirs ».

Wilson, dans son livre déclare que la théorie de Condorcet était une vraie prédiction, car « le phénomène décrits'est exactement produit aux Etats-Unis... La Direction du Gouvernement tout entier y appartient effectivement aux Comités permanents des deux Chambres du Congrès et la séparation des pouvoirs n'existe que dans la théorie littéraire de la Constitution ».

Cette critique ne s'applique naturellement qu'à la séparation absolue qui n'a été pratiquée que dans trois constitutions : 1° aux Etats-Unis — qui ont établi que les ministres ne sont que les agents du pouvoir exécutif et ne peuvent pas être membres du pouvoir

législatif (article 5) ; 2° La Constitution française de 1791 qui alla plus loin et déclara que les représentants du peuple ne pouvaient accepter de devenir ministres même deux ans après avoir cessé d'être membres de l'Assemblée législative ; 3° La Constitution française de l'an III qui établit à peu près les mêmes règles que la précédente, avec cette différence qu'elles y sont quelque peu atténuées.

Les conséquences naturelles de ces dispositions sont que les ministres ne dépendront pas du pouvoir législatif, et que le pouvoir de légiférer appartient exclusivement aux Assemblées législatives. De là, il résulterait : 1° que l'exécutif n'aura pas l'initiative des lois. Mais ce résultat a été atténué dans les trois Constitutions par la disposition qui permettait aux ministres d'appeler solennellement l'attention du pouvoir législatif sur telle ou telle mesure ; 2° L'absence du pouvoir de veto. Mais, chose remarquable, la Constitution de l'an III est la seule qui ait adopté cette mesure qui nous paraîtrait pourtant indispensable au principe de la séparation des pouvoirs.

Ayant ainsi examiné le principe de la séparation des pouvoirs et la théorie sur les divisions possibles des pouvoirs dans l'Etat, et comment ces principes s'appliqueraient à notre Constitution. D'abord, nous adopterons la classification de Rousseau et nous diviserons nos pouvoirs en pouvoir exécutif et législatif. Le pouvoir judiciaire, en Egypte, quoique pratiquement une branche du pouvoir législatif est sous la dépendance complète du pouvoir exécutif. Les

juges sont nommés par le ministre de la Justice, sont promus et relevés par lui (excepté les juges de la Cour d'appel qui tiennent leur fonction pendant leur bonne conduite). Il est vrai que l'article 124 les déclare indépendants et ne relevant « dans l'Administration de la Justice, d'aucune autre autorité que celle de la loi. Aucun pouvoir de l'Etat ne peut s'immiscer dans les procès ». Mais à quoi bon les rendre indépendants dans l'Administration même de la Justice, si pour leurs fonctions et pour leur démission ils dépendent du ministre. N'est-ce pas une incitation à la maladministration de la Justice, que de les rendre si dépendants du ministre ?

Non, les Juges devraient être complètement indépendants comme ils le sont en Angleterre. Il est vrai que là, ils sont nommés par le Lord-Chancellor — membre du Gouvernement — mais les juges savent qu'ils sont inamovibles tant que leur conduite est bonne. Ils savent aussi que c'est le Parlement entier qui juge cette conduite et qui seul, peut les relever de leurs fonctions. Un autre avantage que la Magistrature anglaise possède est que les magistrats du High Court of Justice sont choisis parmi les avocats célèbres, c'est le barreau qui fournit les membres de la Magistrature. Les avocats renommés, faisant de grosses affaires, et gagnant par leurs procès un revenu plus grand que le traitement des juges, laissent de côté leurs gains et acceptent le traitement rien que pour l'honneur d'être magistrats. Leur traitement de 3.000 à 5.000 livres par an les met

au-dessus du besoin ; ils ne peuvent pas être corruptibles car n'ont-ils pas laissé là un moyen de faire plus d'argent pour accepter un poste à traitement moindre.

Un dernier trait est que les magistrats ne peuvent pas prendre part à la politique ; leurs sentiments politiques ne peuvent donc pas les influencer dans le rendement de leurs jugements.

Pourquoi ne pouvons-nous pas adopter pareil procédé en Egypte ? Donner de hauts traitements aux juges, les choisir parmi les membres distingués du barreau et les rendre inamovibles pendant leur bonne conduite ?

Maintenant, nous examinerons la séparation des Pouvoirs. Cette séparation est tempérée en Egypte, comme elle l'est dans la plupart des pays. Dans les discussions de la Commission de la Constitution, il fut proposé d'établir que le Pouvoir Législatif résiderait dans le roi et les deux Chambres, et qu'aucun projet ne deviendrait loi sans le consentement du roi. A cette proposition, un des membres objecta qu'elle donnerait un trop grand pouvoir au roi et lui permettrait de retarder la Législation. Il propose donc de laisser le Pouvoir Législatif entre les mains des deux Chambres et le Pouvoir Exécutif seul reviendrait au roi. Cela, d'après lui, préviendrait tout conflit. Mais cette mesure ne ferait-elle réellement pas le conflit plus sûr ? Nous le croyons.

Un autre membre propose que le Pouvoir Législatif serait composé par le roi et les deux Chambres,

mais à condition que le roi fût toujours forcé de signer. Ceci est déjà mieux, c'est un compromis. Cela nous évite les désavantages de la séparation des pouvoirs, et cela amoindrit les chances de conflit. Le texte final de la Constitution a fait encore mieux : il a établi que le Pouvoir Législatif serait exercé par le roi « concurremment avec le Sénat et la Chambre des Députés » (art. 24). La procédure est réglée par les articles 34, 35 et 36.

Art. 34. — Le roi sanctionne et promulgue les lois.

Art. 35. — Si le roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans le délai d'un mois pour un nouvel examen.

Le défaut de renvoi dans le dit délai vaut sanction et la loi sera promulguée.

Art. 36. — Si le projet de loi est renvoyé dans le susdit délai, et qu'il est voté une seconde fois à une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres, il aura force de loi et sera promulgué.

A défaut de cette majorité, la discussion ne peut plus être reprise au cours de la même session.

Si, dans une session ultérieure, le Parlement vote le même projet de loi, même à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué.

Le résultat de ces articles est que le roi n'a qu'un veto suspensif. Si les deux Chambres votent le projet une seconde fois par une majorité des deux tiers, le

délai apporté par le roi, ne peut excéder un mois ; mais si cette majorité ne peut pas être obtenue, le temps de délai serait d'environ un an ou pour être plus exact, d'une session. Car si le projet est voté une première fois au commencement de la session, en novembre, et qu'il est repoussé par le roi ; s'il n'est pas alors voté une deuxième fois par majorité de deux tiers, la discussion ne pourra pas être reprise avant le novembre de l'année prochaine, et s'il est alors voté de suite ; il aurait été retardé un an. Mais, en revanche, le projet peut avoir été voté vers la fin de la session (un mois avant la fin de la session) il peut être voté à nouveau et se passer de la sanction en novembre.

Il appert de ces articles, que le roi n'est pas forcé de sanctionner, mais que malgré cette absence de sanction le projet devient loi, pourvu que la majorité nécessaire ait été obtenue, et que le roi, alors, l'ai promulguée (Dernier paragraphe de l'article 36). Mais nous devons considérer l'effet de l'article 25 : « Aucune loi ne sera promulguée, si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le roi. » Cette phrase « et sanctionnée par le roi », nous semble définitive, et nous mène à dire que si le roi refuse de sanctionner après un premier vote, que la loi est revotée par une majorité de deux tiers ou par une simple majorité, le roi se verra forcé de la sanctionner et de la promulguer.

Mais ce n'est pas là tout le pouvoir législatif du roi. L'initiative des lois y compris les lois revisant

la Constitution lui appartient en commun avec les deux Chambres. L'article 28 dit : « L'initiative des lois appartient au roi, au Sénat et à la Chambre des députés. Néanmoins, la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt existant ne peut avoir lieu que sur l'initiative du roi et de la Chambre des députés. »

Nous voyons donc qu'en Egypte, il n'y a pas de séparation des pouvoirs Législatif et Exécutif, car non seulement le Pouvoir Exécutif appartient-il au roi, mais il fait partie du Pouvoir Législatif, a le droit d'initiative et ses ministres sont responsables envers les Chambres.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR EXÉCUTIF

Le Roi, chef suprême de l'Etat, confère les grades civils et militaires (art. 43) organise les services (art. 44). Il est le commandant suprême des forces de terre et de mer (art. 46). Enfin, il fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois « sans modifier ou suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution » car c'est une vieille règle, datant même du temps des monarchies absolues, que quoi qu'une loi puisse changer un règlement, un règlement ne peut pas changer une loi. « Mais si, dans l'intervalle des sessions du Parlement, nous dit l'article 44, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le roi rend des décrets ayant force de loi pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi.

Le Roi déclare aussi la guerre et fait la Paix ; mais

notons qu'une guerre offensive ne peut être déclarée sans l'assentiment du Parlement (art. 46).

Il a aussi le droit de faire des traités ; seulement il faut distinguer, ici, entre les différentes catégories de traités, car l'article 46 énumère quelques traités qui n'auront d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement. Ces traités sont : « Les traités de Paix, d'Alliance, de Commerce, de Navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent soit une modification du territoire de l'Etat, soit une diminution de ses droits de souveraineté, soit une dépense à la charge du Trésor Public, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens (art. 46). Tout autre espèce de Traité prendra effet sitôt conclu ; mais le roi devrait en donner connaissance au Parlement « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent ».

C'est au Roi de déclarer l'état de siège (art. 45). En France, l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1878, donne ce pouvoir au Pouvoir Législatif seul. En vérité, l'attitude de la Constitution égyptienne vis-à-vis de cette clause est plus prudente. Le roi, chef du Pouvoir Exécutif, a à sa disposition des moyens rapides et sûrs pour prendre les mesures effectives contre tout trouble et tout danger. Si le cas de danger est imminent l'Exécutif prendra des mesures plus rapides pour éviter le danger ou l'étouffer que ne pourrait le faire le Pouvoir Législatif. L'état de siège n'est pas déclaré pour rien. Il y a généralement un péril grave et pressant et les mesures doivent être rapides

en conséquence. Combien de fois une mesure rapide n'a-t-elle pas étouffé un danger naissant ! D'ailleurs l'Exécutif ne peut pas abuser de ce droit. Car l'article 45 qui le donne au roi, continue à dire que « la déclaration de l'état de siège doit être immédiatement soumise au Parlement qui décidera s'il y a lieu de la confirmer ou de la supprimer. Dans le cas où la déclaration de l'état de siège aura été faite en dehors de la session du Parlement celui-ci devra être convoqué d'urgence. » Nous avons donc là une sauvegarde sûre. Le Pouvoir Législatif pourra tout de suite dire si la mesure prise a été justifiée en fait, et s'il trouve qu'elle ne l'a pas été, il peut tout de suite l'annuler. Puis, nous avons encore la Responsabilité ministérielle qui fera que le ministre à qui incombe le devoir de contresigner l'ordre du roi, verra qu'on n'usera pas de ce droit à la légère.

C'est le roi qui ouvre les sessions ordinaires du Parlement par un discours au trône (art. 42). Au roi aussi appartient le droit de convoquer le Parlement à des sessions extraordinaires en cas de nécessité, et c'est lui qui en prononce la clôture. « Cette convocation aura également lieu quand elle est demandée par pétition signée par la majorité absolue des membres composant l'une ou l'autre des deux Chambres » (art. 40).

L'article 38 déclare que « le roi a le droit de dissoudre la Chambre des députés ». L'article 89 vient compléter cette mesure en établissant que « l'acte de dissolution de la Chambre des députés doit con-

tenir convocation des électeurs-délégués pour des élections nouvelles devant avoir lieu dans un délai ne dépassant pas deux mois, ainsi que convocation de la nouvelle Chambre dans les dix jours qui suivent les élections ». Ce pouvoir du roi a été ardemment discuté à la Commission par rapport au vote de confiance et nous le discuterons à sa place. Notons seulement ici qu'au roi est donné le pouvoir de dissoudre la Chambre sans consulter le Sénat. En France l'article 5 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 déclare que le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés appartient au Président de la République, mais seulement sur l'avis conforme du Sénat. On a soutenu que cette clause a été admise sur la demande expresse du Maréchal de Mac-Mahon parce qu'il craignait d'assumer seul cette responsabilité. La Constitution Egyptienne a, ici, amélioré la Constitution Française de 1875. Car l'un des avantages de cette mesure est de discréditer le Sénat et de le rendre impopulaire au cas où les élections faites après la dissolution sont hostiles au Gouvernement.

Dans la Constitution Anglaise le roi dissout le Parlement de sa propre autorité sur la demande du premier ministre. Mais la prorogation doit toujours précéder la dissolution.

Voilà donc les Pouvoirs du roi, mais ils doivent être tous exercés par l'intermédiaire de ses ministres (art. 48). C'est là la base essentielle du Gouvernement Représentatif Parlementaire. La personne du Roi, chef de l'Etat, est inviolable (art. 33). Il est

aussi irresponsable de ses actes; mais cette irresponsabilité mettrait en péril les libertés du sujet, on peut même dire qu'elle les rendrait quasi nulles. Deux freins ont, par conséquent, été établis : Les ministres ont été rendus personnellement responsables devant le Parlement, pour les actes du Roi. Pour assurer cette responsabilité, l'article 60 déclare que: « Les actes du Roi se rapportant aux affaires de l'Etat n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le Président du Conseil des ministres et les ministres compétents. » De cette manière, il ne peut jamais abuser de l'autorité qui lui est donnée, car, pour employer l'un de ces pouvoirs, il a besoin du contreseing ministériel, et si le contreseing est obtenu, le ministre lui-même se rend responsable de l'acte. Et ce moyen est employé dans tous les pays modernes où l'irresponsabilité d'un chef d'Etat est établie. Et où il n'existe pas de séparation absolue de pouvoirs. L'irresponsabilité du Roi entraîne la responsabilité du ministre pour l'acte du chef d'Etat et cette responsabilité est assurée par le contreseing ministériel. L'article 62 apporte une autre garantie: « En aucun cas, dit-il, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la Responsabilité. » Car, si ce principe n'était pas adopté, les autres précautions prises pour mettre la responsabilité sur le dos de quelqu'un s'évanouiraient.

Le Roi ordonne et le ministre contresigne l'ordre tout en mettant dans sa poche l'ordre écrit du roi qui doit le soustraire à la responsabilité.

Les ministres sont responsables devant la Chambre, individuellement des actes de leurs départements ; et solidairement de la politique générale du Gouvernement (art. 64). Cette responsabilité, rappelons-le, n'existe pas vis-à-vis de la Chambre des députés. Elle peut être politique, et alors elle est assurée par la nécessité de démissionner où se trouve le ministre ou le ministre, qui, par sa faute, a perdu la confiance du Parlement.

En Egypte, comme en France, en Angleterre, en Belgique, en Italie, etc., les Ministres forment ce que nous pouvons appeler un Pouvoir Exécutif parlementaire, c'est-à-dire qu'ils dépendent du Parlement (ici, de la Chambre des députés) pour leur poste. En opposition à cela, nous avons l'Exécutif non-parlementaire, où les ministres ne dépendent pas du Pouvoir Législatif comme c'est le cas aux Etats-Unis. Dans le premier cas, les ministres, quoique nommés par le président de la République sont désignés par la Chambre des députés. Dans le second cas, ils ne sont pas les dépendants du chef de l'Etat. C'est dans ce droit de désigner les ministres que réside pratiquement le Pouvoir du Parlement. Mais ne commettons pas l'erreur de croire que l'Exécutif parlementaire est essentiel pour constituer la souveraineté parlementaire. « La combinaison de la souveraineté parlementaire et de l'Exécutif parlementaire », dit le Professeur Dicey, « n'est pas essentielle, mais accidentelle. » Ainsi le Parlement anglais a été souverain pendant des siècles ; et, pourtant,

jusqu'en 1689, c'est entre les mains d'un ex-ministre parlementaire qu'était le Gouvernement de l'Angleterre. De même, en Allemagne, la Bundesrath et le Reichstag formaient une Législative souveraine nonobstant le fait que l'Exécutive était une Exécutive non parlementaire.

Nous pouvons énumérer deux avantages que possède un Pouvoir Exécutif non parlementaire : 1° Il ne court presque pas le risque de se mettre en conflit avec le Pouvoir Législatif comme en Amérique ; 2° Il s'adapte facilement aux opinions du Parlement.

Ces deux avantages sont contre-balancés par deux désavantages : 1° Il court le danger de refléter, non seulement les volontés permanentes du Pouvoir Législatif, mais aussi les caprices transitoires de la majorité à laquelle il doit son existence ;

2° Il est moins stable qu'un Pouvoir Exécutif non-parlementaire.

La responsabilité peut être aussi civile, et consiste en dommages causés à des particuliers dans l'exercice de leurs fonctions ; mais cette responsabilité existe en théorie seulement ; elle est rendue nulle, en pratique, par l'existence des tribunaux administratifs seuls à juger les ministres sur leurs actes ; aucun autre tribunal n'étant compétent pour les juger.

Enfin, la responsabilité peut être pénale, et s'étend à tous les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. La Constitution égyptienne élabore la manière de formation du tribunal et de la procédure requise :

Article 66. — « La Chambre des députés a seule le droit de mettre les ministres en accusation pour toutes infractions par eux commises dans l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des voix.

La Cour spéciale de Justice a seule le droit de juger les ministres pour les dites infractions. La Chambre nommera parmi ses membres ceux qui sont chargés de soutenir l'accusation devant la dite Cour. »

Article 67. — La Cour spéciale de Justice est formée, sous la présidence du président de la plus haute Cour indigène, de 16 membres dont 8 sénateurs désignés par tirage au sort et 8 magistrats égyptiens de cette Cour, pris par ordre d'ancienneté. En cas d'insuffisance du nombre de magistrats, ce nombre sera complété par les présidents des Cours et Tribunaux de l'ordre immédiatement inférieur et, à leur défaut, par des magistrats de ces Cours ou Tribunaux, toujours par ordre d'ancienneté.

Article 68. — La Cour spéciale de Justice appliquera le Code pénal pour les infractions qui y sont prévues. Une loi spéciale établira les cas de responsabilité non prévus par le dit Code.

Article 69. — Les arrêts de condamnation de la Cour spéciale de Justice seront rendus à la majorité de douze voix.

Article 70. — En attendant la promulgation d'une loi spéciale, la Cour spéciale de Justice réglera elle-même la procédure à suivre pour le jugement des ministres.

Article 71. — Le ministre mis en accusation par la Chambre des députés est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que la Cour spéciale de Justice ait statué sur son cas. La démission du ministre n'empêche pas l'institution ou la continuation des poursuites.

Nous avons donc là une Cour toute spéciale qui est composée de façon à être aussi impartiale que possible. Devant cette Cour, les ministres sont jugés par accusation de la Chambre des députés seulement, et cette accusation est votée par les deux tiers des membres. Les ministres seront jugés selon le Code pénal, et le jugement sera rendu par 12 voix sur 16 ; et, clause importante : « Le ministre condamné par la Cour spéciale de Justice ne peut être gracié qu'avec l'assentiment de la Chambre des députés (art. 72). »

En France, dans ce cas, les ministres sont, ou bien mis en accusation par la Chambre des députés et jugés par la haute Cour ; ou bien mis en accusation et poursuivis conformément au droit commun.

Les ministres égyptiens pourraient-ils, eux aussi, être accusés et poursuivis conformément au droit commun ? Je crois que non, car la Constitution passe ce point sous silence.

La Constitution anglaise prévoit cette responsabilité par la procédure du Bill of Attainder et de l'Impeachment.

Le premier a été vraiment inventé pour procéder contre une personne contre qui aucune accusation

réelle ne pouvait être substantiée, ainsi le Cas du Earl of Strafford en 1640. Il prit la place de l'Impeachment entre 1450 et 1621 et avait la forme d'un vrai Bill et suivait la même procédure qu'un Bill ordinaire. Le Bill of Attainder est aussi sujet à la règle que chaque Bill qui affecte le droit des Pairs doit être commencé à la Chambre des Lords. Le dernier où un Bill of Attainder fut employé était en 1691 pour Sir John Fenwick.

L'Impeachment est une accusation formulée par la Chambre des communes devant la Chambre des lords. La Chambre des communes fait son apparition par des managers (Gérants) qui présentent les articles « of Impeachment ». Les Lords sont les Juges et sont présidés par le Lord High Steward lorsque l'accusé est un pair et par le Lord Chancellor lorsque c'est un Commoner. Les Lords ne prononcent aucun jugement, mais disent simplement si l'accusé est coupable ou non (à moins que la Chambre des députés le demande).

Nous avons dit que la responsabilité politique des ministres était assurée par la nécessité où ils se trouvaient de démissionner lorsqu'ils ne possédaient plus la confiance de la Chambre des députés.

Cette question a donné lieu à beaucoup d'arguments dans la Commission. Le projet devant la Commission établissait que si la Chambre passait un vote de non-confiance, le Ministère devait démissionner ou bien *demandeur au roi la dissolution de la Chambre*. Un membre de la commission s'y

opposa ; il voulait ôter l'alternative de la dissolution. Aussitôt qu'un vote de non confiance était passé, le Ministère devait donner sa démission. Il basait son argument sur deux raisons :

1° La Souveraineté Nationale exprimée par le Parlement ;

2° La dissolution ne devait avoir lieu que dans des cas spécifiés.

Cet argument nous paraît très faible et insoutenable ; et la première raison donnée par le membre, détruit elle-même son argument. Il veut sauvegarder la Souveraineté Nationale ; il veut que le Ministère suive le jugement donné par la Nation et exprimé par la bouche de ses représentants. Mais la dissolution elle-même ne donne-t-elle pas l'occasion à la nation d'exprimer sa volonté plus directement ?

La Chambre vote sa non confiance, le Roi dissout la Chambre ; une nouvelle Chambre est élue sur la seule question de savoir si le Ministère et son programme demeureront. Si la Nouvelle Chambre soutient le Ministère, la dissolution aura bien servi : Elle nous aura bien montré que c'est l'ancienne Chambre et non pas le Ministère qui ne représentait pas les vœux de la Nation. Si au contraire, elle soutient le vote de l'ancienne Chambre, nous aurons une double assurance que la volonté de la Nation demande le changement de programme. Tout doute disparaît.

D'ailleurs, nous aurons ici une sauvegarde dans le

pouvoir du Roi. C'est au roi de juger dans la lutte entre le Ministère et la Chambre, lequel des deux représente la volonté de la Nation. S'il croit que c'est la Chambre, il acceptera la démission ; s'il croit, au contraire, que c'est le Ministère, il n'acceptera pas sa démission il dissoudra la Chambre. Quoi de plus simple ? Quoi de plus juste ?

La discussion sur ce point dont l'issue paraît pourtant devoir être claire, continue entre ceux qui veulent donner au Roi le pouvoir de dissoudre la Chambre toutes les fois qu'il le juge nécessaire, et ceux qui veulent que le Ministère démissionne et que le Roi accepte cette démission, toutes les fois que la Chambre vote sa non-confiance. Il y en a même qui oublient le but principal et confondent dans leurs arguments la responsabilité ministérielle et le droit de dissolution. A la fin, la Commission adopte le texte suivant : « Dans le cas de non-confiance, la règle générale est que le Ministère doit démissionner et que le roi n'a pas d'autre alternative que d'accepter. Mais que dans des cas exceptionnels, où l'on croit que la Chambre ne représente pas la volonté de la Nation, le roi peut dissoudre et chercher à trouver sa vraie volonté.

L'article 65 de la Constitution semble poser un principe vague et éviter ainsi de trancher la question. C'est un procédé dangereux et condamnable. L'article en question dit : « Lorsque la Chambre des députés déclare ne pas avoir confiance dans le cabinet, le ministère doit démissionner. Si le vote ne

visé qu'un ministre, celui-ci doit se démettre. » Il ne dit pas si le roi doit accepter cette démission ou bien s'il peut la refuser et dissoudre la Chambre. Il serait sage d'interpréter l'article dans le sens qui favoriserait la dissolution comme alternative possible.

Nous remarquerons avant de quitter ce sujet des ministres, qu'aucun membre de la dynastie régnante ne peut être ministre (art. 59). Dans le passé, nous trouvons des cas où le prince Tewfik (plus tard Khédive) était président du Conseil et où le futur sultan Eessein (alors seulement prince) était ministre sous le règne de son père.

Le ministre doit aussi être Egyptien ; mais il n'est pas nécessaire qu'il soit membre de l'une des Chambres. Les ministres ont pourtant le droit d'entrée de parole, mais pas le droit de vote, à moins qu'ils ne soient membres de la Chambre. Chez nous, donc le principe de l'Exécutif parlementaire n'est pas poussé à son extrême comme il l'est en Angleterre où les ministres doivent être membres de l'une ou de l'autre des Chambres et ils se font généralement représenter dans la Chambre dont ils ne sont pas membres. Ici, nous avons copié le système établi à présent en France par la Constitution de 1875 et qui avait déjà été établi par les constitutions de 1814, 1830 et 1848. Mais non dans les constitutions de l'an III, l'an VIII et de 1852. Aux Etats-Unis, où la séparation des pouvoirs est absolue, les ministres n'ont ni droit d'entrée, ni droit de porter la parole.

Voilà donc les pouvoirs de l'Exécutif en Egypte. Dans les discussions de la Commission, nous sentons partout percer la peur des membres de voir l'Exécutif trop puissant. Ils insistent avec force sur la Souveraineté nationale dans plusieurs cas, ils disent que telé ou telle clause donnerait trop de pouvoir au roi, par exemple, dans le cas de dissolution que nous venons de discuter.

Au contraire, je trouve que dans un Etat qui commence encore à se gouverner constitutionnellement, qui a devant soi des dangers multiples où les électeurs ne sont pas encore mûrs pour apprécier toute l'étendue de leurs responsabilités, où les partis ne sont pas encore bien organisés, il serait bon d'avoir confiance dans le pouvoir stabilisateur du roi. Le roi est au-dessus des partis, il peut, par sa position même, par son impartialité, par son expérience, faire beaucoup de bien et aider à naviguer le vaisseau de l'Etat entre les récifs dangereux parmi lesquels il se trouve. Pourquoi insister tant sur le danger d'extension du pouvoir du roi ; ce pouvoir peut et va faire bénéficier énormément le pays et ne peut pas avoir autant de dangers qu'on le suppose. La responsabilité ministérielle, le contreseing toujours nécessaire nous protègent contre tout abus possible. D'ailleurs la tendance est d'avoir toujours peur de l'arbitraire, de l'exécutif et d'oublier que le législatif peut être encore plus arbitraire et plus dangereux.

CHAPITRE V

LE POUVOIR LÉGISLATIF

SECTION I

Mode d'élection

Le Parlement Egyptien est composé de deux Chambres : Le Sénat et la Chambre des Députés. Les deux cinquièmes du Sénat sont nommés par le Roi, ce qui est vraiment un avantage. Les autres 3/5 sont élus sur la base du suffrage universel (article 74) et à raison d'un Sénateur pour chaque Moudirieh ou Gouvernorat comptant 180.000 habitants (ou fraction de 180.000 non inférieure à 90.000) (art. 75). Pour être Sénateur, il faut avoir 40 ans accomplis et appartenir à l'une des catégories mentionnées dans l'article 78 : 1° Ministres représentants diplomatiques, présidents de la Chambre des députés, Sous-Secrétaires d'Etat, Présidents ou Conseillers de la Cour d'Appel ou d'une Juridiction de même rang ou d'un rang supérieur, Procureurs Généraux, Bâtonniers de l'ordre des Avocats, Fonctionnaires de l'Etat, du rang de Directeur Général, tant actuel qu'anciens ;

2° Hauts représentants du Corps des Ulémas et du

Clergé, officiers généraux retraités du grade de Lewa et d'un grade plus élevé, Députés ayant fait partie de la Chambre pendant deux législatures propriétaires payant des impôts d'un montant annuel de L. E. 150 au moins ; Personnes ayant un revenu annuel de L. E. 1.500 au moins et faisant partie d'entreprises financières commerciales ou industrielles ou appartenant à une carrière libérale. Le tout, sous réserves des incompatibilités de fonctions prévues par la Constitution ou par la Loi électorale.

La durée du mandat est de dix ans que les Sénateurs soient élus ou nommés et ils sont renouvelables par moitié tous les cinq ans ; les sénateurs sortants peuvent être élus ou nommés à nouveau (art. 79).

La Chambre des députés, est, elle aussi, élue sur la base du suffrage universel à raison d'un député pour chaque 60.000 habitants ou fraction de 60.000 non inférieure à 30.000 (art. 83). L'âge auquel on peut être député est fixé à trente ans et le mandat dure cinq ans.

Lorsque nous disons que les Chambres sont élues par le suffrage universel, il faudrait s'entendre, car le Suffrage Universel comprend le vote des femmes aussi bien que celui des hommes, et en Egypte, le vote n'appartient qu'aux hommes âgés de 21 ans et domiciliés dans la circonscription électorale. L'élection a lieu de la manière suivante : Chaque groupe de 30 électeurs élira parmi eux un électeur délégué, **et** « toute fraction de 15 électeurs au plus a le

droit de désigner aussi un électeur délégué » (Art. 19. Loi électorale).

L'article 20 de la même loi dit que cet électeur délégué doit être âgé de 25 ans accomplis. C'est au moudir ou gouverneur qu'il appartient de vérifier la validité de l'élection de ses électeurs délégués dans leur circonscription (Art. 22. Loi électorale). Le mandat de ces électeurs délégués est de cinq ans et c'est à eux qu'incombe la tâche d'élire les députés à raison d'un membre pour chaque conscription (Art. 30 ; Loi électorale) et d'après les conditions prescrites par la Loi électorale. Parmi ces conditions, il faut être présenté comme candidat par trente électeurs délégués de la circonscription (Procédé copié de la Constitution belge), être inscrit sur la liste électorale dans la moudirieh, ne pas être âgé de 30 ans (art. 31, § 2 et § 3 de la Loi électorale). Notons que « nul ne peut être présenté comme candidat dans plus de deux circonscriptions électorales ni dans deux moudiriehs ou Gouvernorats différents ni à la fois dans une moudirieh ou un gouvernorat » et « qu'aucun électeur délégué ne peut présenter plus d'une candidature sinon la première en date sera seule valable » (Art. 35, Loi électorale). La Chambre des députés est ainsi élue à deux degrés. Quant aux membres du Sénat ils sont élus au troisième degré de la manière suivante : chaque groupe de 5 électeurs délégués éliront un délégué pour élire le membre du Sénat et pour être électeur sénatorial, il faut être âgé de trente ans,

ainsi les électeurs délégués qui élisent les députés sont les mêmes qui élisent l'électeur sénatorial. Nous pouvons donc critiquer ici l'article de la Constitution qui déclare que les élections sont basées sur le suffrage universel, car, n'avons nous pas ici une espèce de suffrage restreint ?

Cette élection aux deuxième et troisième degrés a été sévèrement critiquée à juste titre, croyons-nous. Ceux qui la défendent disent que la masse d'Égyptiens n'ayant pas encore pris l'habitude de mesurer les droits et les devoirs qu'on leur a donnés par le soi-disant suffrage universel, il serait sage de restreindre quelque peu ce suffrage, et ils ont cru trouver un bon moyen dans ces élections aux deuxième et troisième degrés. Elles mettent entre les mains d'un groupe plus restreint et plus éduqué le vrai pouvoir d'élire les représentants de la Nation. Mais d'abord, tout en admettant que cette mesure permette de restreindre le suffrage, nous nierons qu'elle place nécessairement le vrai droit d'élection entre les mains d'une classe plus instruite ou plus éduquée. La seule différence entre les électeurs et les électeurs-délégués n'est qu'une différence d'âge.

D'ailleurs, si nous avons besoin d'un suffrage restreint — et je suis persuadé qu'un tel besoin existe — pourquoi ne pas le restreindre d'une façon plus utile et plus facile : Mettre une qualification d'âge ou de compétence, d'éducation ou de responsabilité ? Nous arriverons ainsi au but que se sont proposé les introducteurs des élections à deux degrés. Mais

plus sûrement et sans le danger que comporte nécessairement l'élection à deux degrés, car le présent procédé facilite beaucoup la corruption.

SECTION II

Mandat Représentatif

Les candidats ainsi élus représentent toute la nation. « Le membre du Parlement représente toute la nation. Aucun mandat impératif ne peut lui être donné par les électeurs ou par le Pouvoir qui le nomme » (art. 9). Ici la Constitution adopte la théorie générale du mandat représentatif, seule existante dans toutes les Constitutions modernes, et qui a remplacé l'ancienne théorie du Mandat impératif.

Il arrive souvent que les représentants du peuple ne représentent pas sa volonté. Sur plusieurs questions, le peuple en votant directement sur une mesure aurait adopté une position tout à fait opposée à celle du Parlement. C'est là le grand danger du mandat représentatif. En vérité le mandat impératif assurait mieux aux électeurs le droit d'être fidèlement représentés par leurs élus. Mais les désavantages du mandat impératif sont trop nombreux et trop graves pour être compensés par les avantages qu'il comporte. C'est un ordre aux députés d'agir d'une certaine façon, et ceux-ci n'ont pas la faculté de l'interpréter ou de le modifier en aucune façon. Il est aussi limitatif ; ainsi le repré-

sentant ne peut pas prendre une décision personnelle sur un point non prévu par son mandat. Si le cas se présentait, le député devrait en référer de suite aux électeurs. Quelles entraves et quels délais cela amènerait à la marche des affaires publiques.

SECTION III

Convocation

Le Parlement est convoqué chaque année par le roi en session ordinaire avant le troisième samedi de novembre (article 96). Cette session est ouverte par un discours du trône (adressé aux deux chambres réunies et exposant la situation du pays). Chacune des deux chambres présentera une adresse en réponse à ce discours » (article 42).

Une grande importance fut donnée à la réponse au discours du trône lors de la première ouverture du Parlement égyptien. Le ministère Zaghloul déclara que tout amendement apporté à la réponse au discours serait considéré comme égalant un vote de non-confiance et entraînerait la chute du ministère. Cette position fut injustement critiquée par ceux qui ne voyaient pas pourquoi le ministère voulait confondre un vote d'amendement avec un vote de non-confiance. Le ministère était pourtant dans son droit. Il peut toujours déclarer qu'une telle ou telle question serait considérée comme vitale et la défaite de la mesure équivaldrait à un vote de non-

confiance. En sus, la réponse au discours pouvait être considérée comme contenant le programme du parti Zaghlouliste et si le programme est amendé cela n'équivaudrait-il pas à une décision que le ministère n'a plus une majorité qui supporterait son programme et par conséquent, n'a plus la confiance du Parlement.

L'article 96 assure dans tous les cas la convocation de la Chambre : « A défaut de convocation, dit-il, il se réunit de plein droit à cette dernière date ». (C'est-à-dire le 3^e samedi de novembre). La Constitution française a établi à peu près la même mesure pour assurer la convocation annuelle des chambres. La session ordinaire commence le deuxième mardi de janvier et à cette époque, les deux chambres se réunissent de plein droit ; elles n'ont pas besoin d'être convoquées par un décret du président. La seule différence donc entre les deux Constitutions sur ce point est que dans la Constitution égyptienne les chambres ne s'assemblent de plein droit que si le roi ne les convoque pas à la date fixée, tandis que dans la Constitution française, elle s'assemble toujours de plein droit.

La Constitution anglaise a adopté un autre procédé ; elle a compté sur la loi du budget et la loi militaire (Martial Law) pour assurer la convocation annuelle. Ces deux lois doivent être votées annuellement, ce qui fait que si le Parlement n'est pas convoqué les ministres n'auront pas de quoi payer les frais de gouvernement sans avoir recours à des

procédés illégaux. De même ils ne pourraient pas assurer la discipline de l'armée.

L'article 89 assure dans le plus bref délai la convocation d'une nouvelle chambre, lorsque l'ancienne a été dissoute. Il dit : « L'acte de dissolution de la Chambre des députés doit « contenir convocation des électeurs » délégués pour des élections nouvelles devant avoir lieu dans un délai ne dépassant pas deux mois, ainsi que convocation de la nouvelle Chambre dans les dix jours qui suivent les élections ». Cet article combiné à l'article 86 assure ainsi la réunion des Chambres pendant presque toute la session qui est fixée à six mois.

L'article 97 déclare aux deux chambres « Toute réunion des deux Chambres ou de l'une d'elle en dehors du temps légal de session est illicite et les délibérations prises sont nulles de plein droit » et l'article 81 en est la conséquence nécessaire ; il établit que, en cas « de dissolution de la Chambre des députés, la session du Sénat sera suspendue.

SECTION IV

Procédure

L'initiative des lois appartient au Roi ainsi qu'à la Chambre des députés et au Sénat. L'article 28 établit une exception. « Néanmoins, la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt existant ne peut avoir lieu que sur l'initiative du Roi et de la

Chambre des députés. L'article 106 ajoute : « Que tout projet de loi, d'initiative parlementaire, qui aura été rejeté par le parlement ne pourra être représenté dans la même session. Mais le travail préparatoire au Sénat comme à la Chambre se fait dans des commissions nommées par les Bureaux. L'article 102 dit : « Tout projet de loi devra, avant sa mise en délibération, être renvoyé à une commission de la Chambre, pour examen et rapport. Ainsi ces commissions étudient et discutent toutes les propositions de loi et les soumettent ensuite aux Chambres. L'avantage de ces Commissions est de soumettre toute proposition à un groupe restreint de spécialistes dans la matière à discuter et qui, après étude feront ressortir les avantages et les défauts de la proposition. Car si la proposition est soumise à la Chambre directement elle tend d'abord à la perte d'un temps précieux et puis elle est examinée par une Assemblée nombreuse et dont la plupart des membres ne s'entendent pas sur la matière. Dans le cas où cette proposition est présentée par un membre et non pas par le Ministre elle est soumise à une autre condition. D'après l'article 103 elle devra être renvoyée à une commission chargée de l'examiner et de conclure s'il y a lieu pour la Chambre de la prendre en considération. En cas de prise en considération par la Chambre on procédera comme il est indiqué par l'article 102 que nous venons de citer. Lorsque la commission a fait son rapport à la Chambre et que la Chambre a voté la délibération, elle vote non pas

l'ensemble du projet mais elle vote article par article (article 104). Elle pourra l'amender et pourra diviser les articles et amendements proposés une fois qu'un projet est voté de la manière décrite par l'une des Chambres, il est transmis par son président au président de l'autre Chambre (article 105).

La constitution établit les cas où les deux chambres se réunissent en Congrès. Ainsi pour donner leur assentiment au successeur que le Roi a le droit de nommer en cas où l'ayant-droit au trône aura défaut ; ou pour élire un Roi dans le cas où le trône est vacant par défaut d'un ayant-droit ou d'un successeur (articles 53 et 54) Dans ces deux cas les deux Chambres s'assemblent en Congrès de plein droit. En dehors de ces cas les « Chambres se réunissent en Congrès sur la convocation du Roi » (Article 120).

Dans tous ces cas la présidence appartient au Président du Sénat et chose que nous ne devons pas omettre de remarquer « la réunion des deux chambres en Congrès pendant les sessions ordinaires ou extraordinaires du Parlement, ne fait pas obstacle à la continuation, par chacune des Chambres, de ses fonctions constitutionnelles » (article 123).

Enfin, pour que les résolutions prises dans ses Congrès soient valables, la présence de la majorité absolue des membres des deux Chambres composant le Congrès est nécessaire (article 122) et le vote de ces résolutions doit se conformer aux dispositions des articles 100 et 101 qui disent : « Or, les cas où une majorité spéciale est requise, les résolutions

sont prises à la majorité absolue des voix. En cas de partage des voix la proposition mise en délibération est rejetée » (article 100). « Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois et, à la Chambre des députés, sur la question de confiance il est toujours voté par appel nominal et à haute voix » (article 101).

La procédure est admise par ces deux articles et usitée dans les cas du vote de Congrès aussi bien que des votes ordinaires. Dans les cas de réunion ordinaire, la majorité des membres doit être représentée pour que la Chambre puisse prendre une résolution (article 99). La majorité absolue est requise. Certains cas pourtant demandent une majorité spéciale. Ce sont :

1° L'assentiment que le Parlement donne au Roi pour qu'il puisse devenir Chef d'un autre Etat, tout en demeurant chef de l'Etat égyptien. Ici, l'article 47 dit « Le Roi ne peut être en même temps, chef d'un autre Etat sans l'assentiment du Parlement, aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur la question si les deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution ne peut être adoptée qu'autant qu'elle réunit les deux tiers des suffrages.

2° Si le Roi ne sanctionne pas un projet de Loi et le renvoie à la Chambre, ce projet ne peut devenir Loi et être promulgué dans la même session que s'il est voté à nouveau par une majorité de deux tiers (article 36).

3° Pour invalider le mandat d'un des membres et si la majorité est des deux tiers (article 95).

4° Pour relever un membre de son mandat, en dehors des cas d'incomptabilité et de déchéance, prévu par la présente constitution ou par la loi électorale, la décision ne pourra être prise qu'à la majorité des trois quarts des membres composant la Chambre ». Les cas prévus par la loi électorale sont : tout membre condamné à une peine criminelle ; pour crime, à une peine correctionnelle ou enfin condamné pour vol, recel d'objets volés, escroquerie, abus de confiance, corruption, concussion, banqueroute frauduleuse, faux, usage de faux, faux témoignage, subornation de témoins, etc... (voir article 4 de la loi électorale).

CHAPITRE VI

LE POUVOIR LÉGISLATIF *(suite)*

SECTION I

Lois constitutionnelles et lois ordinaires

Mode de révision

L'Égypte a établi par sa constitution une différence entre les lois dites constitutionnelles et les lois ordinaires. Toutes deux peuvent être modifiées ou annulées, mais tandis que les dernières le sont par la législation ordinaire et sont votées à la simple majorité des membres présents des deux chambres, les premières sont modifiées par le pouvoir législatif d'une manière toute spéciale et obéissent à des conditions particulières. En vérité, c'est le pouvoir constituant qui en est l'organe. Toutes les lois énumérées dans la constitution deviennent constitutionnelles et ne peuvent être changées que de la manière spéciale établie par la constitution même,

La révision de la constitution a attiré une grande sollicitude de la part de la Commission et a été le sujet de longues discussions. Plusieurs projets furent mis en avant. Ainsi Aly Bey Fahmy proposa que tout

changement devait être fait par les deux chambres réunies en une Assemblée nationale et que la majorité requise devait être des trois quarts des membres présents. Le roi ainsi que les deux chambres pourraient proposer cette révision.

Al Mokabatti se trouva en accord avec ce principe pour toute révision postérieure à la première. La première révision d'après lui, devrait être votée par une simple majorité des deux chambres réunies en Congrès pour permettre à la Nation de faire un changement dans une constitution au sujet de laquelle elle n'avait pas été consultée. La raison donnée par Al Mokabatti, n'est vraiment pas solide. Pourquoi dire que la nation n'a pas eu de voix dans l'établissement de la constitution ? En théorie et en fait, le roi représentant de la Nation n'a-t-il pas lui octroyer la constitution. Du côté pratique aussi, il n'a pas raison, car les travaux de la Commission et du Comité qui ont rédigé le texte de la constitution, ont l'avantage d'avoir été mieux organisés qu'un projet préparé par une Commission de la Chambre est voté à la simple majorité du Parlement réuni en Congrès et où est la majorité gouvernementale aurait eu carte blanche. D'ailleurs le Parlement ne reflète pas toujours fidèlement les vœux de la nation ; la proposition d'Al Mokabatti n'assure donc pas à la nation de prononcer ces propres vues au sujet de la constitution qui doit régir ses destinées.

Un autre membre attaque la proposition d'Aly Bey Fahmi et dit que si la majorité des trois quarts

des deux chambres réunies est requise, le Sénat, dont les membres forment plus que le quart, peut, en s'abstenant toujours, empêcher une révision. Mais pourquoi pas ? Nous ne voyons ici, que le reflet de ce courant d'idée qui croit toujours voir un danger dans l'existence du Sénat. Après tout, les trois cinquièmes du Sénat sont élus et représentent les vues de la nation aussi fidèlement que la Chambre. Quant aux deux cinquièmes nommés par le roi, pourquoi les croire moins patriotiques que les autres citoyens ?

Aly Bey Maher propose de son côté que le projet de constitution ne devrait devenir loi que lorsque le Parlement réuni en Assemblée constituante le sanctionne. Ce point de vue coïncide avec la théorie de la souveraineté nationale mais non pas avec celle de la constitution octroyée par le roi.

Un autre membre va à un autre extrême et veut rendre la première révision plus difficile que celles qui viendront après : L'état des choses est très critique à présent, nous dit-il et nous devons donc nous garder contre un changement trop hâtif qui pourrait être attribué à une manœuvre de parti. Le premier parlement, dit-il, va se réunir au milieu de grande excitation politique et les passions pourront faire oublier aux membres leur devoir envers la nation en général.

Pour la première révision donc, il veut que les deux chambres réunies votent par une majorité des trois quarts, leur désir de révision. Oui, le parlement serait dissous et à nouveau serait réélu pour

voter les révisions mêmes. Cette proposition semble solide à première vue ; mais en y regardant de plus près nous y trouverons un sérieux inconvénient : Il ne serait pas politique — il serait peut-être indésirable — de forcer sur le pays une élection pendant que les passions sont si aiguës.

Abd El Hamid pacha Mustapha propose alors que les deux chambres réunies en congrès devraient voter s'il y aurait révision ; puis chaque chambre séparément doit voter sur la révision en question. Sans cela, ajoute-t-il, le pouvoir du Sénat, serait mis en péril.

Nous pouvons résumer les autres propositions, ainsi : D'abord, une révision est-elle nécessaire ? Ici un parti voudrait une majorité spéciale, tandis que l'autre voudrait une simple majorité, puis quant à la question de ce que le changement devrait être, tous sont d'accord qu'ici une majorité spéciale est nécessaire.

Badawi Pacha intervient pour dire que tout cela n'est pas important, car ou la Nation est prête pour une révision, et alors aucun obstacle ne saurait l'empêcher de l'atteindre, ou elle n'est pas prête et alors une majorité spéciale serait utile. Le point essentiel ici est de savoir si la révision devrait être faite en deux phases ou en une seule et, Rushdi pacha intervient pour dire que la majorité spéciale n'est importante que si la révision est faite en une phase seulement, le fait que la révision aura lieu en deux

phases étant une garantie assez sûre contre une révision hâtive.

De tout cela la constitution a adopté un procédé qui concilie les différentes propositions.

Ainsi par l'article 156 le pouvoir de proposer une révision appartient au Roi et aux deux chambres. La procédure de cette révision est fixée par l'article 157. « Pour réviser la Constitution, chacune des Chambres, par une délibération prise à la majorité absolue de tous les membres, déclare la nécessité de la révision et en spécifie l'objet.

Une fois cette délibération sanctionnée par le roi les deux Chambres statuent, de commun accord avec lui, sur les points qui font l'objet de la révision. Chacune des deux Chambres ne peut valablement délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents et les résolutions doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix.

Dans toutes les Constitutions qu'elles soient rigides ou flexibles, qu'elles soient anciennes ou modernes, écrites ou coutumières, nous y voyons ce pouvoir de révision. Le principe de révision est fatal un jour ou l'autre, que l'on doit s'y attendre et le même partout ; ce n'est que le procédé qui diffère. D'après Montesquieu « Un Gouvernement libre, c'est-à-dire toujours agité, ne saura se maintenir, s'il n'est par ses propres lois, capable de correction ».

Voilà donc le principe général qui est le même partout. Quant aux procédés, nous avons cette

grande différence entre les Constitutions coutumières qui sont souples, comme celles de l'Angleterre où aucune distinction n'est faite entre lois ordinaires et lois constitutionnelles. Et les Constitutions écrites et rigides comme celles de l'Egypte et de la France, la Pologne et la Belgique où la distinction existe où les lois constitutionnelles ne sont modifiées que par un procédé spécial parce qu'elles sont considérées d'essence supérieure. Quant à la France, le procédé qui y est employé donne au Président ainsi qu'aux deux Chambres l'initiative de révision (Sous la Présidence du Maréchal de Mac Mahon, par la loi du 20 novembre 1877, la Constitution lui réservait le pouvoir exclusif de provoquer la révision) comme d'ailleurs c'est le cas pour les lois ordinaires. Le projet ayant été déposé sur le bureau de l'une des deux Chambres, cette Chambre procède à son examen suivant les règles ordinaires : renvoi à la Commission d'initiative parlementaire sur la prise en considération, renvoi à une Commission spéciale et enfin, double lecture en séance publique et la décision doit être prise à la majorité absolue des membres qui composent la Chambre. Après cela, les Chambres se réunissent en Assemblée Nationale pour effectuer la révision elle-même et ici encore, la majorité est la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.

Nous voyons donc deux points essentiels différencier la Constitution Française de la Constitution Egyptienne : 1° Cette dernière déclare la sanction

du Roi nécessaire, car le Roi fait partie du Pouvoir Législatif ; tandis qu'en France le président, ne faisant pas partie du Pouvoir Législatif, la Constitution ne déclare pas sa sanction nécessaire pour la révision.

2° Dans la Constitution Française, la deuxième phase de révision est accomplie par les deux Chambres réunies en Assemblée Nationale et la majorité absolue est nécessaire. Dans la Constitution Egyptienne cette deuxième phase est accomplie par chaque Chambre séparément ; et les deux tiers des membres de chaque Chambre doivent être présents, enfin la majorité requise est des deux tiers.

En Belgique, la procédure est la suivante. La Chambre et le Sénat votent par une majorité ordinaire en faveur de la révision, puis les deux Chambres sont dissoutes et l'élection de nouvelles Chambres a lieu. Les nouvelles Chambres alors délibèrent et votent la révision des articles visés par les résolutions des Chambres précédentes. Mais comme en Egypte, les deux tiers au moins des membres composant chaque Chambre doivent être présents et la majorité requise est des deux tiers des membres présents. Nous voyons que le point essentiel ici, le point qui distingue cette procédure des autres procédures constitutionnelles (France et Egypte) et qui, peut-être, la rend plus avantageuse est le retour au port électoral. C'est le véritable « appel à la Nation qui par le choix de ses représentants a son mot à dire dès que l'on touche à la Constitution ».



La Constitution a établi des lois qu'elle a déclaré ne pouvoir être l'objet d'une proposition de révision. « Toutefois, les dispositions relatives à la forme représentative et parlementaire, à l'ordre de la succession au trône et aux principes de liberté et d'égalité garantis par la présente Constitution ne peuvent faire l'objet d'une proposition de révision (art. 156). » Le résultat de cette disposition semble être d'assurer à jamais les objets garantis. Mais cette hypothèse ne semble possible ni en théorie, ni en pratique.

En théorie, ce que le pouvoir constitutionnel a établi, un pouvoir constitutionnel peut également l'abolir. Et quoique nous trouvions plusieurs exemples où une Assemblée constituante a voulu limiter les pouvoirs des Assemblées à venir, et n'a pas généralement réussi à le faire ; et cela pour la raison très logique donnée par le professeur Dicey : qu'un pouvoir souverain ne peut pas restreindre ses propres pouvoirs par un acte ou une mesure quelconque. Un acte de Parlement quelles que soient ses clauses peut être abrogé par un autre Parlement ou même dans la même session du même Parlement. « La souveraineté limitée, nous dit-il, contient une contradiction de termes. » Mais il nous fait remarquer que la possibilité de limiter ses propres pouvoirs souverains n'entraîne pas l'impossibilité d'ab-

diquer cette souveraineté. Ainsi, le Tsar, dont le pouvoir était absolu et ne pouvait être limité, pouvait abdiquer. Un Pouvoir souverain peut abdiquer de deux manières :

1° En mettant simplement fin à son existence comme l'a presque fait le « Bare Bones » Parlement en 1653 ;

2° Il peut transférer l'autorité à une autre personne, comme l'a fait le Parlement d'Angleterre et celui d'Ecosse en transférant leurs pouvoirs au Parlement de la Grande-Bretagne en 1706.

Les exemples de limites imposés sont : en France la loi constitutionnelle du 24 août 1884 (art. 2), qui établit la forme représentative du Gouvernement et qui déclare qu'il ne peut faire l'objet d'une proposition de révision. En Egypte l'article 156 que nous venons d'étudier, et en Angleterre le « Union Acts » avec l'Ecosse (1706) (6 Anne c. II) et le « Union Act of Ireland » 1800 (39 et 40 Geo. III, c. 67) et le « Taxation of Colonies act » 1778 (18 Geo. III, c. 12).

SECTION II

Vérification. Démission. Enquête

La vérification des Pouvoirs en Egypte est donnée à chacune des Chambres. « Chacune des Chambres, dit l'article 95 est seule compétente pour juger de la validité du mandat de ses propres membres.

Aucun mandat ne peut être invalidé qu'à la majorité des deux tiers des voix.

Une loi peut conférer l'exercice du pouvoir de validation à une autre autorité. » La majorité requise est de deux tiers. En France l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a établi le même principe. C'est là un droit redoutable et dont les Assemblées peuvent abuser, en faisant un instrument politique au service des passions et haines de la majorité. Encore en Egypte, la majorité des deux tiers étant requise le droit devient moins dangereux qu'il ne l'est en France, mais la Constitution égyptienne aurait bien pu suivre la ligne tracée par les pays comme l'Angleterre, les Etats-Unis et le Portugal où la vérification est confiée au Pouvoir judiciaire. D'un côté, cela évite tout abus et d'un autre côté, il empêche le membre dont le mandat a été invalidé d'accuser la Chambre d'injustice s'il appartient à la minorité. Nous avons vu le résultat de la récente invalidation de l'élection de Mohammed Pacha Mahmoud. Sans doute la Chambre avait droit d'invalider l'élection et l'a fait sans esprit de haine ; mais cela n'a pas empêché les partisans de Mohammed Pacha Mahmoud, et même des neutres de l'accuser de parti-pris. On a suggéré que la majorité pouvait très bien laisser au vice-président du parti libéral-constitutionnel sa place à la Chambre. Elle aurait ainsi montré sa noblesse dans sa force même et désarmé les critiques. Mais ce principe est entièrement faux. La Chambre doit juger un fait existant :

l'élection a-t-elle été régulièrement faite ou non ? Dans le premier cas, elle la valide ; dans le second, elle l'annule ou ordonne une enquête. Une autre hypothèse n'est pas soutenable. C'est une règle qui doit être appliquée automatiquement, strictement et sans discrétion. En validant l'élection du Pacha, la Chambre pouvait montrer une noblesse louable, mais là n'est point la seule chose à considérer, car, n'oublions pas que l'autre candidat qui, par l'infraction à la loi d'élection a été battu par Mahmoud Pacha et qui serait injustement sacrifié, rien que pour donner à la Chambre une occasion de montrer son impartialité et sa noblesse d'âme. Non, cela ne doit pas être. La Chambre, si elle veut être juge de l'Election, doit le faire impartialement et en sacrifiant ses sentiments. Mais elle ferait mieux de se débarrasser d'une tâche si délicate et de la donner au Pouvoir judiciaire.

*
* * *

Au droit de vérification des pouvoirs de ses membres, s'ajoute pour chaque Chambre le droit exclusif de recevoir leur démission (art. 74 de la Loi électorale). Cette disposition garantit l'indépendance des membres à l'égard de certains comités électoraux. Ainsi, la Chambre refuserait d'accepter la démission qui ne lui paraît être que la conséquence de cette pression.

Notons qu'en Angleterre, un membre de la Chambre des communes ne peut pas démissionner.

Le procédé employé est de nommer au « Chiltren Hundred » un membre qui voudrait se retirer. Ce « Chiltren Hundred » étant une fonction placée sous la dépendance du Gouvernement, le membre tombe sous la règle qui déclare que tout membre qui accepterait un emploi gouvernemental doit se démettre de son siège.

Dans le cas de démission, ainsi que dans le cas de décès, et tout autre de vacance de siège, « il sera dans un délai de deux mois, pourvu à la vacance, par voie d'élection ou de nomination suivant le cas. Ce délai courra de la date de l'avis qui sera donné à la dite vacance par la Chambre au Gouvernement. Le mandat du nouveau membre ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qui le remplace » (art. 113).

Un autre droit des Chambres est le droit d'enquête (art. 108). Il a pour but de mettre à jour les abus de l'Administration ou d'apprécier le bien fondé des réclamations élevées contre la régularité des opérations électorales, ou enfin, de se rendre compte des réformes qui pourraient améliorer les fonctionnements des divers départements de l'Administration Publique, en prenant conseil auprès des intéressés eux-mêmes. Remarquons pourtant que cette enquête ne doit pas empiéter sur le Pouvoir Administratif Judiciaire. Par exemple, les Chambres ne pourraient annuler un acte qui leur semblerait irrégulier ou frapper un fonctionnaire infidèle.

SECTION III

Immunités parlementaires. Indemnité

Tournons-nous à présent vers les privilèges des deux Chambres et vers les immunités de leurs membres. Ceux-ci sont nécessaires pour permettre aux membres d'exercer leurs fonctions avec cette indépendance et cette liberté qui est essentielle à leur bon exercice. Ces immunités sont relatives :

1^o *Aux discours et aux votes.* — Ainsi l'article 109 déclare que « les membres du Parlement ne peuvent être inquiétés à raison des opinions et votes par eux émis dans les Chambres. » Cette immunité est indispensable pour permettre aux membres des deux chambres de remplir leur mandat en toute indépendance, sans avoir à redouter aucune poursuite judiciaire. Elle est dictée aussi par le désir de ne pas laisser le pouvoir judiciaire s'immiscer dans les débats des chambres sous prétexte d'attendre des actes délictueux comme par un membre de la Chambre ou du Sénat. Mais cela ne veut pas dire qu'ils peuvent dépasser les limites permises par la loi sans impunité. Le Président doit être armé d'un pouvoir assez considérable par le règlement intérieur pour assurer le respect des lois et convenances. Malheureusement les sanctions à sa disposition ne sont que très faibles comme par exemple le rappel

à l'ordre ou tout au plus la censure avec l'exclusion temporaire.

2^o *Immunité concernant les poursuites devant les Tribunaux.* — D'après l'article 110 « aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne pourra pendant la durée de la session être poursuivi ni arrêté en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie sauf, le cas de flagrant délit.

Cette immunité se justifie par l'idée d'assurer l'indépendance des députés et sénateurs en les mettant à l'abri des poursuites et des arrestations arbitraires que le Gouvernement pourrait décréter contre eux pour se débarrasser d'adversaires politiques embarrassants.

Nous ne pouvons pas dire quelle est l'étendue de cette immunité. Existe-elle en matière criminelle et correctionnelle comme c'est le cas en France, ou bien s'applique-t-elle en matière civile et en matière de simple police ? Il est difficile de décider mais très probablement la première hypothèse est celle qui semble la plus juste. Notons aussi qu'elle n'existe que pendant la durée des sessions parlementaires et que l'article même introduit une exception à cette règle, sauf le cas de « flagrant délit ». Dans ce cas ils ne peuvent être poursuivis de la manière ordinaire et c'est compréhensible car ici l'immunité perd sa raison d'être. Le délit étant flagrant il est certain que la poursuite contre le membre ne peut

pas être une manœuvre du gouvernement pour écarter leur adversaire.

Remarquons que l'effet de cet article n'est pas d'assurer l'impunité du membre, il le protège seulement contre les manœuvres gouvernementales, car « avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie » il peut être poursuivi et arrêté. La disposition de cet article entraîne avec elle la conséquence nécessaire de donner le droit à la Chambre de requérir une poursuite ou une détention, commencé par un membre, à un moment où il n'est pas couvert par l'immunité, soit suspendu pendant la session.

3° *Déclaration de déchéance.* — D'après l'article 73, « tout membre de l'une ou l'autre Chambre qui se trouve dans des cas d'incapacité prévus aux article 4 et 5 de la présente loi, que cette incapacité soit survenue au cours de son mandat ou qu'elle n'ait été couverte que depuis son élection, sera déchu de son mandat ».

Les cas prévus par l'article 4 sont :

1° Ce qui ont été condamnés à une perte criminelle ;

2° Ceux qui ont été condamnés pour crime, à une peine correctionnelle ;

3° Ceux qui ont été condamnés pour vols, recels d'objets volés et escroquerie, abus de confiance, concussion, corruption, banqueroute frauduleuse, etc...

Les immunités protègent les membres contre la défaveur du Pouvoir Exécutif, mais la Constitution contient des dispositions qui les protègent contre

les faveurs et les tentations dont ils sont sujets de la part du Gouvernement et qui sont plus dangereuses que les défaveurs, ainsi par l'article 3 « les membres du Parlement autres que ceux qui exercent les fonctions publiques compatibles avec le mandat parlementaire ne peuvent pendant la durée de leur mandat, accepter aucun grade ou décoration ; si ce n'est un grade ou une décoration militaire. De cette clause sont exclus les ministres seulement car ce sont eux seuls qui peuvent exercer des fonctions publiques compatibles avec leur mandat parlementaire. »

Un principe qui se trouve dans toutes les démocraties modernes est celui de l'indemnité parlementaire. Sans cette indemnité le mandat législatif serait inaccessible aux citoyens n'ayant pas une fortune suffisante pour vivre de leurs ressources sans cette indemnité cela aurait été subordonner indirectement l'éligibilité à une condition de sens. La révolution française en donnant cette indemnité avait suivi ce principe que les membres étaient des commissaires ou des magistrats, et devaient par conséquent être rétribués. Mais le principe moderne est beaucoup plus clair : l'article 2 établit ce principe pour les membres de la Chambre égyptienne, mais il ne fixe pas la somme et déclare qu'elle sera déterminée par une loi. La Chambre a refusé catégoriquement d'accepter 400 livres par an (10.000 francs or) et s'est voté 600 livres. Elle a ainsi montré un esprit très

condamnable car dans l'état où est l'Egypte, et les frais nouveaux qu'elle a eu à subir du fait même de son indépendance, Ambassades, etc... les représentants du peuple auraient bien pu montrer un esprit plus patriotique, un esprit d'abnégation digne du peuple qu'ils représentent.

SECTION IV

Règlement intérieur

Le règlement intérieur des Chambres est en discussion pendant que nous écrivons ces lignes. Nous ne pourrons donc pas le discuter comme il aurait fallu le faire pour un sujet aussi important. Nous ne pourrons jamais exagérer l'importance de ces règlements ; une bonne procédure, une bonne discipline est aussi essentielle à la vie constitutionnelle que le cœur est au corps humain. Si les nouvelles Chambres ne se soumettent pas à une stricte discipline administrée par un président fort et impartial les résultats peuvent être très graves.

Les discussions orageuses sont inévitables de temps à autre, dans tous les pays. Elles ont lieu, dans les Chambres égyptiennes ; mais elles ont aussi lieu dans la Chambre des communes anglaises et dans la Chambre des députés française. Mais de telles discussions ont été l'exception en Angleterre et en France, et seront, je l'espère, aussi l'exception en Egypte. La règle générale dans tous les pays à

régime constitutionnel parlementaire est d'abord pour les représentants du peuple de se gouverner avant de gouverner les autres ; ils doivent se respecter pour être respectés eux-mêmes, ils doivent obéir aux règles qu'ils ont établies pour leur gouvernance, pour que les règles établies pour la gouvernance des autres soient observées par ces derniers ; ils doivent obéir à leur président qu'ils ont choisi dans leur sein pour appliquer les règles comme ils s'attendent à ce que le peuple leur obéisse à eux, leurs représentants choisis dans son sein.

Là donc est la pierre de touche qui montrera au monde que l'Egypte est digne du régime qui vient de lui être donné.

CHAPITRE VII

LE BUDGET

Le mécanisme constitutionnel est en premier lieu établi comme moyen de vérification et de contrôle ; et de toutes les affaires sujettes à contrôle, les questions financières sont certainement parmi les plus importantes et celles dont on peut répondre facilement.

Les aspects financiers de la constitution peuvent être envisagés sous un certain nombre de points de vue. Ils peuvent être examinés au point de vue du degré jusqu'auquel le pouvoir législatif a coutume d'aller dans ses critiques des détails des dépenses. Ils peuvent être examinés au point de vue des pouvoirs respectifs des deux chambres vis-à-vis des mesures financières. Ils peuvent être examinés au point de vue de la législation ou au point de vue de l'influence des Commissions et la façon dont elles sont élues. Bien que cette étude ne prétende pas être une classification complète, les diverses caractéristiques esquissées sont envisagées à un degré plus ou moins profond au cours de la discussion qui va suivre.

La sauvegarde de la bourse embrasse tout, en fait. Les ramifications de la finance sont nombreuses et

variées. C'est sur le champ de bataille des finances que les plus dures batailles constitutionnelles ont eu lieu. Les réformes dont la Chambre des Lords a fait l'objet se sont déroulées principalement pour la lutte pour le pouvoir sur les finances et même aujourd'hui, la ligne de démarcation entre la Chambre des Lords et la Chambre des Communes est marquée par les lois financières.

De même, en ce qui concerne les questions de législation, c'est ce qui fait toute la différence, c'est-à-dire si les propositions de mesures demandant l'emploi des fonds publics sont réservées au pouvoir exécutif ou bien s'il est permis qu'elles émanent d'un membre privé. Une mesure financière échouerait dans un système dans lequel le Sénat aurait des droits égaux à ceux de la Chambre quelque soit ce que la Chambre basse aurait à dire dans la question. La différence entre un Sénat puissant et un Sénat faible est souvent la différence entre un Sénat ayant de grandes prérogatives financières et un Sénat qui n'en a pas.

Les traits caractéristiques les plus importants de la constitution égyptienne sont marqués par :

1^o Le fait qu'un membre, soit du Sénat, soit de la première Chambre a le droit de demander à la Chambre l'affectation de fonds publics.

2^o Le fait qu'en cas de désaccord entre les deux Chambres au sujet du budget, la question est réglée à la majorité simple en session des Chambres réunies ;

3° Le fait que les lois, y compris le budget considéré comme loi, sont discutées en Commissions non dirigées par le Cabinet. Il y a également d'autres caractéristiques qui seront discutées à mesure de leur mention.

La Constitution égyptienne a donné à tout membre des deux Chambres le pouvoir de soumettre toute mesure qui lui plait — sans excepter les mesures financières — à l'examen de la Chambre dont il fait partie. Et comme les deux Chambres ont été créées sur le pied d'égalité, nous nous trouvons en face d'une situation telle qu'un sénateur irresponsable, qui n'est lié ni par le devoir de fidélité au parti ni par un devoir de fidélité particulièrement fort à un électorat dont il a été séparé tant par la barrière d'une élection au troisième degré que par un droit non atteint par les changements d'ordre politique, peut forcer la discussion et demander le vote sur une mesure entraînant l'emploi de fonds publics. Pour toute personne connaissant la Constitution anglaise, ceci est un véritable danger. Pour des motifs qui seront exposés dans un moment, les membres, même de la Chambre basse — que l'on est d'accord pour considérer comme devant être la Chambre la plus forte des deux — pourraient être avantageusement exclus du droit d'engager des dépenses. Le fait que non seulement le député, mais son égal avoué, le Sénateur, ont reçu ce pouvoir est une condition qui aura un effet remarquable sur la stabilité du Cabinet.

Il est intéressant de noter, à cet endroit, que même la forme actuelle de la loi est un perfectionnement du premier projet soumis par la Commission. Il était prévu en fait dans ce projet qu'en cas de désaccord entre les deux chambres, l'ancien budget devait être adopté à nouveau.

Sans parler de la difficulté inhérente à la question de savoir ce que signifie un ancien budget lorsque chacun de ses chapitres se réfère à des travaux incomplets jusqu'à présent, cette clause — si le projet avait survécu à la discussion finale — aurait décemment donné au Sénat la suprématie. Elle aurait donné à la seconde Chambre une arme mortelle dont l'effet aurait été d'autant plus instantané que son déclenchement aurait été plus facile.

Avec une telle clause, il eût été possible pour le Sénat de repousser le budget lorsqu'il lui aurait plu de faire obstruction au mécanisme du Gouvernement. Ceci eût été pour lui la chose la plus facile du monde.

Il aurait suffi d'un simple acte de résistance passive : un acte de négligence et non de réalisation, ne nécessitant ni tactique ni intelligence d'aucune sorte, mais qui, néanmoins, aurait arrêté toute la machine Gouvernementale et spécialement celle d'un gouvernement naissant et de progrès. Une nouvelle ère comme celle qui s'ouvre pour l'Égypte dans les conditions actuelles, sera certainement une ère de réformes d'une façon ou d'une autre, comprenant une éducation plus générale, réformes entraînant

toutes des dépenses. Pour un temps considérable ce sera la ligne de conduite de l'Etat. L'issue de la lutte s'identifiera inévitablement elle-même avec le budget. Le fait d'avoir donné au Sénat des pouvoirs non seulement d'obstruction ou d'ajournement, mais en fait d'arrêter toute la machine sociale pour un certain temps — plus encore, de lui avoir permis de le faire sans s'être assuré du droit d'appel contre lui, d'avoir placé le Sénat comme dernier arbitre, même contre l'électorat, de lui avoir donné des pouvoirs que même un référendum ne pourrait modifier — tels seraient en effet les résultats inévitables de cette clause, — doit être attribué à l'aveuglement des auteurs en ce qui concerne le danger qui les attendait plutôt qu'au désir délibéré d'introniser un Sénat omnipotent.

Le fait le plus curieux de tout ceci est que pour toute autre loi que le budget la Commission ne donne pas au Sénat une telle importance. Dans les cas ordinaires, il fut tenu compte du désaccord des deux Chambres d'une façon qui n'aurait pas donné à la deuxième Chambre un ascendant aussi indiscutable. Pour les lois non financières, on a recours à une réunion commune des deux Chambres, entraînant la nouvelle présentation à la Chambre, à la session suivante, d'une mesure rejetée par le Sénat pendant la session précédente. Ceci assure au Sénat juste le degré de saine obstruction nécessaire et pas plus. Les lois financières sont ordinairement mises à part, pour un traitement spécial, et l'exception prend presque

invariablement la forme d'une réduction au minimum des pouvoirs de la seconde Chambre au sujet de ces lois. En conséquence, les auteurs du premier projet auraient été sur une base solide, s'ils avaient recommandé que le budget — qui est la plus grande loi financière de l'année — contrairement à toutes les autres lois, n'avait pas besoin d'aller au delà de la première Chambre. Même ceux qui sont habitués à considérer cette clause comme indûment radicale, auraient au moins approuvé la restriction du veto accordé au Sénat pour les lois financières. Il n'y a absolument aucun doute que si une clause semblable avait été adoptée, nous n'aurions pas envisagé des possibilités aussi grossières que celle d'une obstruction délibérée et malveillante de la part du Sénat. Mais, la Commission alla à l'extrême, elle a péché par réaction excessive. Non seulement elle n'a pas conféré de pouvoirs spéciaux à la Chambre Basse pour le budget, mais elle a enlevé en fait à cette Chambre, en ce qui concerne le budget, la prérogative qu'elle possédait pour les lois ordinaires, laissant non seulement la première Chambre, mais aussi le pays et l'électorat à la merci d'un corps que l'on pourrait difficilement dénommer corps de représentants.

La loi dans sa forme actuelle prévoit une réunion des deux Chambres. La question de savoir si une majorité contre, dans le Sénat, signifiera une majorité pour ou contre, la mesure soumise, dans une réunion commune, dépend entre autres choses de la

sorte de majorité obtenue contre la mesure dans le Sénat. Mais, cette clause enlève en tous cas à la seconde Chambre l'arme mortelle que le Comité lui a remise.

Il faut remarquer cependant que dans une constitution qui donne à un membre le droit de demander l'engagement des dépenses, le veto du Sénat au sujet des mesures financières n'est pas dépourvu de quelques avantages. L'idée populaire est que la Chambre des représentants est toujours désireuse de réduire le fardeau du contribuable, mais c'est un axiome constitutionnel actuellement que la tendance est inverse. Il est charitable de supposer que lorsque la Commission vit le danger inhérent à la législation qu'elle avait préconisée, elle songea à une sauvegarde dans le veto du Sénat qui, même s'il pouvait parfois s'opposer à des dépenses nécessaires, pouvait aussi de même faire échec aux extravagances. Et c'est à peu près tout ce que l'on peut dire pour défendre cette clause.

Il n'est pas possible de dire jusqu'à quel point l'avantage possible compense les dangers qui lui ont été précédemment imputés.

En fait, l'idée d'un avantage comprenant un inconvénient est une affirmation vulgaire à laquelle on ne peut attacher aucun sens précis. Les pour et contre ne sont pas de même sorte : ils ne sont pas interchangeables, pour employer une phrase d'économie politique. Les avantages et les inconvénients d'une mesure peuvent coexister, et l'on doit juger la

combinaison telle qu'elle est, plutôt que le degré jusqu'auquel une partie compense l'autre.

Si la Commission peut justement demander louange pour avoir convenablement paré à un danger, elle ne doit pas oublier qu'elle a créé ce danger elle-même ; s'il peut être prouvé — et en fait on le peut — que ce danger pouvait être évité autrement, la Commission eût été davantage digne de louanges si elle l'avait supprimé complètement plutôt que d'essayer de le compenser.

La Chambre anglaise des communes s'est imposé une règle qui l'empêche de décider que des fonds soient affectés à des buts quelconques, sauf à une affectation émanant du pouvoir exécutif. « Cette règle », dit Anson « est la plus grande sauvegarde du contribuable contre la faiblesse occasionnelle d'une Chambre entraînée par l'éloquence d'un membre, contre une lutte au sujet de fonds publics entre politiciens sans scrupules rivalisant l'un l'autre pour les faveurs d'une démocratie. » L'importance de cette règle comme moyen d'empêcher des dépenses malavisées et futiles peut difficilement être estimée au delà de sa valeur. Elle rend impossible les énormes abus qui se produisent aux Etats-Unis et qui proviennent des droits des membres du Congrès de proposer et obtenir l'examen de mesures entraînant l'affectation de fonds publics.

Il apparaît qu'en Amérique, l'exercice de ce droit a détruit toute possibilité d'établir et adopter un programme efficace et bien tenu des dépenses pu-

bliques. Avec le système anglais, la responsabilité est placée définitivement entre les mains d'un fonctionnaire qui répond de la façon dont les fonds demandés sont dépensés. Lorsque la demande de fonds à dépenser émane du ministère exécutif responsable de leur emploi, ceci est sain, non seulement parce que ce ministère est supposé le plus compétent pour déterminer les réels besoins du service qu'il représente, mais aussi parce que ceci est le seul moyen à l'aide duquel la responsabilité peut être efficacement renforcée. Il est difficile d'associer un pouvoir exécutif responsable, à une méthode variable et on dit qu'en Amérique où ces méthodes prévalent, des ministères ont souvent été obligés d'adopter des projets qu'ils n'avaient même pas recommandés.

En France règne un système analogue à celui des Etats-Unis. L'Américain Lowell, après avoir cité Dupriez lorsqu'il se réfère aux procédés de vexation de la Commission du budget qui s'enorgueillit de critiquer les prévisions, tandis que chaque membre s'efforce à ajouter aux affectations pour le bénéfice de ses propres électeurs, dit ce qui suit :

« La description de Dupiez de la législation adoptée pour le budget en Angleterre est un contraste frappant avec ceci. Là, l'autorité des ministères est protégée par un règlement de la Chambre des communes disant qu'aucune demande ou motion au sujet de l'emploi des revenus publics ne peut être examinée que sur la proposition de la Couronne... En ce qui concerne les amendements au

« budget, les membres de la Chambre des communes
« peuvent demander la réduction mais non l'aug-
« mentation d'un crédit, et, en fait, le budget est
« rarement modifié par la Chambre des communes.
« La comparaison des méthodes française et anglaise
« au sujet du budget, explique beaucoup la différence
« de position des deux cabinets. L'Etat de choses
« tel qu'il existe en France ne peut manquer d'em-
« pêcher les ministres de tracer leur propre pro-
« gramme et insister pour que les députés l'acceptent
« ou le rejettent tel qu'il est. Il permet à tout dé-
« puté d'employer sa situation dans une commission
« comme moyen pour faire ressortir ses vues per-
« sonnelles. »

La Constitution égyptienne prévoit une Commission du Budget. Ici encore, une bonne part du succès du gouvernement responsable dépendra de la façon de faire qui sera suivie autant que du choix de la Commission.

Dans les jours pré-parlementaires, lorsqu'il y avait une Assemblée législative, le rapport de la Commission du Budget s'effectuait sous la forme de recommandations et ces recommandations sans modifications ou simplement légèrement modifiées étaient adoptées par l'Assemblée et présentées au Gouvernement. Mais, l'Assemblée n'avait aucune autorité déterminante et l'hostilité d'une Commission n'avait pas d'influences sérieuses. Aujourd'hui, des recommandations n'ayant rien à faire avec la politique générale du Gouvernement, peuvent entraî-

ner sa démission. Dorénavant, tout système de Commission donnant de bons résultats devra être conçu sur des bases établissant des relations intimes entre la Commission et le Cabinet, avant la présentation du rapport de la Commission, ou bien le Cabinet pourra ne pas tenir compte de la composition de la Commission, s'appuyant en dernier lieu sur la majorité qu'il possède à la Chambre.

Dans le premier cas, toute recommandation que la Commission désirerait faire, amènerait le Cabinet à l'adopter lui-même avant présentation à la Chambre, de sorte que le budget dans la forme dans laquelle il a été modifié par la Commission, et présenté finalement à la Chambre, serait absolument identique au Budget que le Cabinet désirerait présenter.

Correspondant à ceci est le système adopté en Angleterre pour la Commission des Comptes publics, dans lequel cette Commission rédige des conclusions sous forme de recommandations qui sont soumises à la Trésorerie. Il reste alors à la Trésorerie de décider si elle veut ou non agir suivant ces recommandations.

Dans le second cas, c'est-à-dire si une commission hostile introduit à la Chambre un budget que le Cabinet ne peut accepter, la seule issue compatible avec la responsabilité gouvernementale consisterait pour le Cabinet à s'opposer aux amendements en s'appuyant sur les partis qui le soutiennent.

Les témoignages à notre disposition semblent faire ressortir l'improbabilité d'une Commission

bienveillante c'est-à-dire d'une Commission siégeant avec un Cabinet invariable. En traitant la question sur des bases plus générales, il serait assez exact de dire que lorsqu'on a affaire à une multiplicité de partis dans des conditions telles que le parti au pouvoir, bien que ne disposant pas d'une majorité absolue, s'appuie cependant sur le soutien conditionnel d'une majorité de membres, l'opinion d'une Commission élue, reflétant exactement la situation des partis n'a pas besoin d'être en concordance, et elle ne l'est pas, avec l'opinion du parti au pouvoir à ce moment-là.

La situation des partis de la Chambre égyptienne peut avoir pour conséquence la reconstitution de Commissions dans lesquelles un parti donné ne possède pas la majorité absolue. Les Commissions de la Chambre égyptienne semblent, plutôt plus que moins, amender les projets du Gouvernement d'une façon telle qu'aucune combinaison loyale, élue sur la base stricte des partis, n'oserait ou voudrait le faire.

Il y a plusieurs motifs à cela. En premier lieu nous devons envisager la discipline de parti et la loyauté au parti, non encore développées. En second lieu, les Commissions se composent d'un trop petit nombre de membres pour obtenir qu'elles reflètent invariablement la majorité de la Chambre. Troisièmement, des membres sont souvent élus pour leur connaissance supposée des questions qu'ils sont appelés à examiner, c'est-à-dire, des experts finan-

ciers sont candidats à la Commission des finances, quel que soit le parti auquel ils appartiennent.

Il semble, en conséquence, justifié de prévoir que les Commissions seront très souvent des instruments d'opposition et, en conséquence, la confiance au sujet du renforcement des vues du Cabinet doit être placée dans la fidélité au parti de la Chambre, considérée comme un tout.

La situation des Commissions dans la Chambre égyptienne apparaîtra analogue à celle des Commissions françaises, non point peut-être dans les méthodes, mais dans le résultat de leur élection. Lowell critique cette disposition en ce qui concerne la France et considère qu'elle ne dépend pas de la forme parlementaire du Gouvernement, car, pour cela même, bien que les Commissions ne soient pas nommées par le Gouvernement ou même nécessairement de même opinion que lui, actuellement toutes les mesures, y compris celles proposées par le Cabinet lui-même, lui sont soumises pour qu'il les revise comme il le juge préférable. Cependant, le verdict des Commissions n'est pas définitif, de sorte que, même si une Commission est hostile, un Gouvernement assuré de la majorité à la Chambre n'a pas de motif de craindre ses conclusions. Le Cabinet ne résigne pas ses fonctions par suite du verdict de la Commission, mais par suite du verdict de la Chambre influencée par le rapport de la Commission.

Il est néanmoins vrai qu'avec cette forme de disposition de Commissions, le lancement d'une loi

repose sur le rapporteur de la Commission au lieu du promoteur original ; il en résulte que la Chambre peut être entraînée dans les défauts d'un projet avant que le Cabinet ait eu l'occasion de placer un mot pour sa défense. C'est ici que git la faiblesse réelle de cette forme de législation, en ce qui concerne l'Egypte tout au moins.

Le contrôle des dépenses de l'Etat peut être exercé à trois points de vue :

- a) Par le pouvoir législatif ;
- b) Par l'administration centrale des finances ;
- c) Par l'autorité à laquelle il est rendu compte des dépenses, c'est-à-dire les comptes définitifs.

On peut penser que dans une étude sur la Constitution la seule question intéressant l'auteur soit l'examen de ce contrôle tel qu'il est exercé par les canaux parlementaires et certainement, aux Etats-Unis, le Congrès jouit du monopole d'un contrôle détaillé des dépenses. Mais, en Angleterre une bonne partie du contrôle, dans les questions financières, incombe par délégation à cette branche du Pouvoir exécutif, connue sous le nom de Trésorerie. Nous allons montrer ci-dessous qu'il en sera probablement de même en Egypte.

La différence entre les deux systèmes, américain et anglais, est le résultat direct de la façon suivant laquelle les crédits sont sanctionnés par la Chambre. Si, le pouvoir législatif comme aux Etats-Unis, rédige les crédits en détail et ne stipule aucun moyen de s'écarter de cette affectation, le pouvoir

législatif assume la responsabilité du contrôle des dépenses de fonds. D'un autre côté, si comme en Angleterre, l'affectation des fonds n'est obligatoire qu'entre certaines grandes lignes, l'exercice d'un pouvoir étendu pour l'emploi de ces fonds dans ces larges limites, appartient nécessairement au pouvoir exécutif. De là, la nécessité de ce que l'on a appelé le contrôle secondaire qui doit être exercé par un super-organisme du pouvoir exécutif : le Ministère de la Trésorerie en Angleterre, le Ministère des Finances en Egypte. Le principe est que l'autorité qui a effectué le vote original est la seule autorité pouvant changer les montants des affectations.

« Ainsi, si le Parlement votait le budget en un seul bloc, pour une somme, disons de £ 33.000.000, les dépassements ne pourraient être autorisés que par le Parlement, mais la répartition de ce montant entre Ministères incomberait à une autorité inférieure quelconque.

Ou bien, si le Parlement vote le budget sous divers chapitres principaux, c'est-à dire le budget de chaque ministère en bloc ; un dépassement du crédit global d'un ministère ne peut être autorisé que par le Parlement ; mais, le pouvoir de modifier la répartition de cette somme entre départements incomberait à une autorité inférieure quelconque.

Ou bien encore, le Parlement vote le budget, ministère par ministère, mais, en assignant un total précis à chaque département dans chaque ministère. Par exemple, en votant le budget du Ministère des

Finances, il voterait séparément pour chaque département des Finances, comme les douanes, les garde-côtes, etc... Dans ce cas, les dépassements des budgets des départements ne pourraient être autorisés que par le Parlement.

En partie grâce à l'influence anglaise et en partie grâce à l'absence dans le passé d'un Parlement, sauf sous la forme réduite d'une Assemblée Consultative, le Ministère des Finances Egyptien est devenu un sanctuaire particulier. Il a le prestige et le droit de contrôle sur les autres départements du pouvoir exécutif dont jouit la Trésorerie anglaise. La façon de faire pré-parlementaire peut être décrite comme suit :

a) Les dépassements sur les chapitres et articles d'un budget de département, lorsqu'ils se produisaient, par suite des besoins journaliers d'Administration, étaient autorisés par le Ministère des Finances contre économie équivalente, mais s'ils se produisaient par l'introduction d'une œuvre nouvelle, les Finances ne l'autorisaient que :

a) Si l'œuvre nouvelle était analogue à d'autres œuvres nouvelles déjà dans le budget ;

b) Si son montant était peu important, bien qu'elle fût différente des autres œuvres nouvelles figurant déjà au budget.

La sanction du Conseil des Ministres était demandée :

a) Si l'œuvre nouvelle était quelque peu impor-

tante et différait de celles déjà introduites dans le budget ;

b) Si elle engageait des budgets futurs.

En ce qui concerne les fonctionnaires, le Ministère des Finances n'avait pas le droit de créer de nouveaux postes rétribués, le Conseil des Ministres l'avait.

La pratique à suivre, en ce qui concerne les œuvres nouvelles n'avait pas été exactement définie et dépendait du sens commun des agents exécutifs.

On a fait remarquer que jusqu'à présent, le Conseil des ministres a joué un rôle des plus prédominants comme facteur de contrôle. On ne pouvait avoir ceci que sous un régime non-parlementaire, dans lequel la Chambre et le public étaient suspects aux Départements gouvernementaux avec lesquels ils étaient invariablement en opposition.

Les parlementaires ont trouvé difficile de croire qu'un département du Pouvoir exécutif, même s'il portait le nom fameux des Finances, pouvait peut-être exercer sa surveillance sur un département frère dans l'intérêt du contribuable. Et, bien que le Conseil embrassât les têtes de ces mêmes départements, aux membres desquels l'Assemblée avait refusé sa confiance, maintenant que le ministère des Finances était une simple abstraction, le Conseil était devenu une entité palpable en ce qu'il représentait une combinaison d'êtres humains dont les actes devenaient publics.

Il ne faut pas s'étonner, en conséquence, que les

membres de l'Assemblée législative, qui étaient eux-mêmes sans pouvoir légal d'exercer un veto, aient notoirement insisté en faveur du Conseil des ministres plutôt qu'en faveur des Finances pour autoriser les dépassements de crédits, les crédits supplémentaires, même les virements.

Abdel Aziz Bey Fahmy, rapporteur de la Commission du budget en 1914, en discutant ce point, fit la remarque suivante qui est caractéristique de la tendance des idées prévalant à cette époque. En traitant des virements il alla jusqu'à essayer de démontrer que l'autorisation du Conseil était nécessaire non seulement comme une question de prudence ou de bon sens pratique, mais aussi une question de loi pure. Il dit : « Le budget, dès que le débat est clos, est promulgué Loi — la loi financière du pays — et ne peut être sujet à modification d'aucune sorte, à moins d'un nouveau décret annulant ou modifiant l'ancienne loi. « Supposons que le budget affecte £ 100 à telle ou telle personne, ni les Finances, ni le Conseil des ministres n'ont le droit de modifier cette stipulation à moins d'un nouveau décret autorisant la modification. Si le ministre des Finances est autorisé à sanctionner des virements entre les divers chapitres, il en résulte que le décret du Khédive est laissé à la merci du ministre qui voudrait le modifier à son gré. Ceci ne peut pas plus être admis en théorie qu'en pratique car ce serait contraire à la loi. Aucune modification ne peut être introduite dans la

loi financière sauf en vertu d'une loi de même niveau que la loi promulguée.

Nous ne sommes pas opposés à laisser au Conseil des ministres la sanction des virements, conformément à la pratique établie, mais le gouvernement désire conférer ce pouvoir au ministère des Finances qui deviendrait ainsi le seul arbitre dans l'accord des virements. La question n'est nullement une échappatoire. C'est une question absolument importante. Supposons que le budget des travaux publics comprenne un crédit de £ 100.000 pour un canal ou un drainage. Après que nous avons approuvé le budget et lorsque le décret a été promulgué, il peut convenir au gouvernement d'abandonner le projet de canal et affecter le crédit à tout autre projet, non approuvé par l'Assemblée. Ceci vous montre combien il est dangereux de laisser cette question entre les mains des Finances, dès que la garantie qu'offre le Conseil a disparu ; d'autre part, il s'agit très souvent d'une question d'augmentation des appointements non pas d'une livre ou deux, mais de montants très importants. Pourquoi être gouvernés par le ministère des Finances et pourquoi ne pas laisser cette question au Conseil des ministres qui offre des garanties plus larges ?

La théorie du rapporteur est insoutenable. Je vais traiter maintenant des mérites du Conseil des ministres en tant que facteur de contrôle. Pour le moment, j'essayerai de réfuter les arguments avancés par le rapporteur.

En premier lieu, le mot même de virement suppose l'existence simultanée de deux crédits dans le budget, le crédit duquel le virement est tiré, et le crédit auquel le virement est affecté. La distraction de fonds que l'on craint en faveur de projets non sanctionnés précédemment est en conséquence inconcevable.

Le « virement » n'entraîne aucune dérogation des principes soumis à la loi fiscale de l'année, approuvée par la Chambre. Il n'affecte pas non plus les crédits totaux : il altère simplement l'importance relative des divers crédits et ceci même à un faible degré et dans certaines limites spécifiées.

En second lieu, l'argument est fallacieux au point de vue même du rapporteur. Il est en effet admis par le rapporteur lui-même que le budget peut être modifié légalement par décision du Conseil bien que le Conseil soit une autorité d'un niveau plus bas que celle qui a promulgué le budget. Ainsi tout le raisonnement tombe logiquement de lui-même.

La vérité est que si le décret promulguant le budget désigne une autorité, telle que les Finances, comme compétente pour modifier les détails des dépenses, dans certaines limites, les Finances en modifiant ainsi les détails n'agiraient qu'au nom et pour compte de l'autorité supérieure. En exerçant les droits qui lui sont ainsi conférés, les Finances exécuteraient le décret, et l'ont en fait exécuté dans le passé, et il n'y a absolument rien d'illégal dans cette façon de faire.

La question de savoir quelle autorité est la plus compétente pour contrôler les détails doit être de préférence étudiée d'après ses propres mérites. Au point de vue théorique, il faudrait l'envisager en se référant spécialement à la question de savoir lequel, du ministère des Finances ou du Conseil des ministres, est le mieux placé dans ce but.

Au point de vue pratique, il serait peut-être utile de rechercher si les choses étant en l'état actuel, dans des conditions nouvelles, les Finances peuvent être supplantées par une autre autorité pour la tâche de contrôle qu'elles ont assumée jusqu'à présent.

L'idée que le Conseil des ministres peut exercer un contrôle plus serré, dans des questions de dépenses, que les Finances, est en contradiction avec les Faits. Le système financier de l'Egypte suit très près le système anglais à ce point de vue et les pouvoirs de la Trésorerie ici comme en Angleterre, sont très étendus, jusqu'à un degré inconnu sur le Continent. Ceux qui pensaient trouver dans le Conseil des ministres un moyen de contrôle meilleur que celui que l'on avait dans les Finances, ne se rendaient pas complètement compte du système égyptien et du rôle qu'y jouaient les Finances. Ce ministère n'est pas simplement un département exécutif : c'est plutôt un super-département. Dans ses fonctions de contrôleur il est plus intimement lié au pouvoir législatif que les départements du Gouvernement. Il occupe une situation par lui-même en représentant le public et sauvegardant ses intérêts

contre les clameurs exigentes des départements dépensiers. C'est une épreuve que de s'assurer la sanction des Finances pour une mesure quelconque et les départements la trouvent toujours à leurs dépens : c'est une épreuve qu'ils détestent et ressentent.

Le ministère des Finances est un bourru : il est représenté comme un spectre s'immisçant dans les affaires de tout le monde avec l'invariable réponse sur ses lèvres « non ». En outre, quelles seraient les inévitables conséquences du retrait de ce droit aux Finances ? Ayant affaire à la difficulté formelle de faire sanctionner les virements, les Départements se protégeraient naturellement contre le risque d'une sous-estimation de chaque crédit séparé en établissant leurs divers chapitres sur une base indûment libérale. Le changement conduirait à l'extravagance plutôt qu'à l'économie.

Il est même permis de se demander si le refus de la Chambre, dans les temps pré-parlementaires, d'autoriser les Finances à exercer ses fonctions de contrôleur pour compte du Conseil, était raisonnable ?

Si l'intention du Cabinet avait été de décharger sa propre responsabilité sur une autorité moins accessible au contrôle de la Chambre, on pourrait comprendre la répugnance de la Chambre à sanctionner cette disposition. Mais l'accord aux finances du droit d'approuver les virements n'avait pas pour but, et en fait ne le faisait pas, de supprimer la responsabilité du Cabinet vis-à-vis de la Chambre. Le cabinet

transmettait ces pouvoirs aux Finances par délégation, sans que cela signifie qu'en faisant ainsi il se mettait lui-même en état d'invoquer les erreurs des Finances pour atténuer sa propre responsabilité. Au contraire, le Conseil soutenait tout ce que les Finances avait sanctionné comme s'il en avait été l'auteur lui-même. Dans ce cas-là, le refus de la Chambre de permettre cette façon de faire alla jusqu'à une restriction incompréhensible, allant jusqu'à empêcher le Conseil d'exercer ses propres responsabilités dans la forme particulière dans laquelle le Conseil désirait les exercer. Ce fut une attitude déraisonnable, non point dans le sens que ce qui était demandé n'était pas essentiel pour une bonne administration, mais dans le sens que ce qu'ils visaient était une chose ne pouvant être imposée. Logiquement, le refus de la Chambre d'autoriser le Conseil des ministres à déléguer à un autre corps quelques-uns des pouvoirs qui lui étaient accordés est un refus conditionnel pouvant être exprimé comme suit : « si vous déléguez tels et tels pouvoirs aux Finances, continuerez-vous à être responsables vis-à-vis de nous pour tout ce que cette autorité fera ? » C'est une espèce de défi qui, dès que le Cabinet l'aurait accepté, comme il le fit en fait, ne comportait pas d'autre réplique.

Retourner à la charge après l'acceptation du défi c'est ignorer la condition tacite comprise dans le défi lui-même et c'est ce qui est connu en logique comme le fallacieux de l'ignoratio-elenchi. Tant que

le Conseil reste responsable vis-à-vis de la Chambre, il aura le droit de déléguer ses pouvoirs à une autre autorité, s'en remettre à elle et à elle seule, et la Chambre ne peut, raisonnablement, pas plus demander au Conseil de s'abstenir de le faire que demander aux Membres de ce Conseil de manger du poisson le vendredi ou de faire le Ramadan.

La variante du contrôle détaillé par les Finances est en conséquence que ce contrôle soit entrepris non par le Conseil, mais par la Chambre elle-même. Il a déjà été prouvé que ceci n'était pas désirable dans l'intérêt d'une bonne administration. Il reste à examiner si, avec les nouvelles conditions d'un régime parlementaire, la Chambre peut en fait, et bien que la chose ne soit pas désirable, assumer la responsabilité d'un contrôle détaillé.

Dans le passé, la répugnance de la Chambre à confier les virements aux Finances était due en grande partie au sentiment de la Chambre de sa propre faiblesse. Se trouvant elle-même sans appui, elle voyait presque instinctivement sa sécurité dans un essai désespéré de faire le contrôle aussi serré que possible. A une Assemblée sans soutien a succédé maintenant une chambre omnipotente dont les membres comprendront sans doute que leur tâche est de ramener à un cabinet récalcitrant quelconque la responsabilité dont il est chargé. Dès que les membres ont compris que le contrôle en dernier ressort repose sur eux, l'autorité qui a effectué le contrôle dans l'intervalle leur devient relativement indifférente.

Et comme toute la machine a été d'abord construite d'une façon rendant le Ministère des Finances immédiatement le plus compétent et le mieux adapté pour cette tâche, il y a toute chance que non seulement le Ministère des Finances continue de le faire, mais même acquiert de nouvelles prérogatives dans cet ordre d'idées. Les choses prendraient cette orientation avec une plus grande rapidité si la Chambre instituait une Commission pour l'examen des comptes définitifs. Le budget est en effet, après tout, un simple projet et quelque sévèrement il puisse être critiqué, la responsabilité budgétaire ne peut être renforcée qu'avec les comptes définitifs. Eux seuls peuvent montrer jusqu'à quel point les évaluations ont été justifiées par les faits, jusqu'à quel point les mots l'ont été par les actes. L'examen des comptes définitifs par la Chambre renforcerait en conséquence son emprise sur le Cabinet et la facilité avec laquelle la responsabilité ministérielle est établie et renforcée est la mesure de l'acquiescement de la Chambre de laisser le contrôle temporaire aux Finances, sachant que le résultat de l'exercice serait éventuellement soumis à la vérification du Parlement ; ce qui, évidemment, tendrait à diminuer la répugnance de la Chambre à confier le contrôle à la Trésorerie.

CONCLUSION

L'Egypte est arrivée au sommet où toute Nation libre et qui se respecte aspire à monter. De là, elle peut voir à l'orient de sa destinée une nouvelle aurore se lever. Tout porte à croire que l'aurore fera place à un soleil resplendissant.

Une nouvelle vie commence pour l'Egypte, une nouvelle ère s'inaugure. Les fils du Nil qui ont si longtemps aspiré à atteindre cette ambition, qui ont si longtemps patienté et si ardemment travaillé à la tâche doivent maintenant consacrer tous leurs efforts pour garder ce qu'ils ont atteint, et montrer au monde entier qu'ils ont mérité ce qu'ils ont acquis. Ils ont besoin de faire des sacrifices, de faire preuve de cette abnégation qui est le signe infaillible des grandes âmes et qui est encore plus noble lorsqu'elle se trouve dans une Nation que dans un individu. L'Egypte ne peut plus compter que sur ses fils, — sur leur sagesse.

C'est aux gouvernants, aux représentants de la Nation de donner l'exemple à ce peuple qui a ses yeux fixés sur eux. Mais c'est au peuple aussi de montrer qu'il a des qualités en lui. Chaque Egyptien

doit avoir le courage de ses opinions ; les proclamer hautement et les défendre. Il ne doit pas suivre le courant le plus fort ; se laisser aller à la dérive. Ce serait un crime qu'il commettrait. C'est par l'opposition des idées qu'est née une saine conception des choses. Mais n'oublions jamais en émettant nos opinions, que nos adversaires ont droit à notre respect comme hommes ; que l'opposition d'idées n'implique pas nécessairement l'inimitié entre les adversaires. Soyons comme les preux chevaliers des anciens temps qui pouvaient combattre jusqu'à la mort même, mais pouvaient quand même respecter les adversaires. Soyons les Chevaliers de la Politique comme eux l'étaient des armes. N'oublions pas que nous sommes avant tout Egyptiens élevés sur le même sol, fils de la même mère Patrie. Enterrons nos rivalités personnelles ; nos jalousies et nos envies. Respectons-nous les uns les autres pour qu'on puisse nous respecter. Surtout, accomplissons notre devoir jusqu'au bout et sans broncher.

Vu : le Président de la thèse
G. GIDEL

Vu : le Doyen,

~~ROGER~~

Neuhilmy

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris.
P. APPELL

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

LE MOUVEMENT CONSTITUTIONNEL

CHAPITRE PREMIER. — Introduction.....	5
CHAPITRE II. — La Constitution dans l'Islam.....	14
CHAPITRE III. — Premières causes de rapprochement à l'idée constitutionnelle.....	25
CHAPITRE IV. — Signes de temps nouveaux.....	43
CHAPITRE V. — Naissance de régime constitutionnel. La première Constitution.....	47
§ 1. — Chambre des députés de 1867.....	47
§ 2. — La responsabilité ministérielle.....	53
§ 3. — Le Conseil d'Etat.....	59
CHAPITRE VI. — Règne du Khédivé Tewfik. L'occupation et le Protectorat anglais.....	66
§ 1. — La Constitution de 1881.....	66
§ 2. — La Constitution de 1882.....	70
§ 3. — Constitutions de 1883 et 1913.....	75

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION DE 1923

CHAPITRE PREMIER. — La nature de la Constitution.....	78
CHAPITRE II. — La position du Roi. Les droits des citoyens.	82
§ 1. — Le Roi ; la Régence.....	82
§ 2. — Droits des citoyens.....	85
CHAPITRE III. — La séparation des Pouvoirs.....	93
CHAPITRE IV. — Le Pouvoir Exécutif.....	102
CHAPITRE V. — Le Pouvoir Législatif.....	116
<i>Section I.</i> — Mode d'élection.....	116
<i>Section II.</i> — Mandat représentatif.....	120
<i>Section III.</i> — Convocation.....	121
<i>Section IV.</i> — Procédure.....	123

CHAPITRE VI. — Le pouvoir législatif (<i>suite</i>).....	128
<i>Section I.</i> — Lois Constitutionnelles et lois ordinaires.	
Mode de révision.....	128
<i>Section II.</i> — Vérification des pouvoirs. Démission.	
Enquête.....	136
<i>Section III.</i> — Immunités parlementaires. Indemnité.	140
<i>Section IV.</i> — Règlement intérieur.....	144
CHAPITRE VII. — Le Budget.....	146
Conclusion.....	171

Imprimerie JOUVE & C^{ie}, 15, rue Racine, Paris — 6379-24
